



แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

สำหรับระบบราชการ (Bureaucracy) นั้น ยังเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงกัน โดยยังไม่ชัดเจนว่าระบบราชการได้กำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อใด และเกิดขึ้น ในประเทศใด ซึ่งมักจะมีการกล่าว อย่างกว้าง ๆ ว่าระบบราชการนั้น ได้มีกำเนิดขึ้นมานานแล้ว พร้อม ๆ กับการที่มีสังคมมนุษย์ แต่อย่างไรก็ดี จากหลักฐาน และข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ที่ปรากฏก็แสดงให้เห็นได้ว่า มีแนวความคิดและการปฏิบัติต่างๆ ที่สื่อให้เห็นว่าระบบราชการได้เกิดขึ้น ในสังคมมนุษย์มานานแล้ว นั่นคือ

ในระยะเวลาที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีการปกครองในรูปแบบที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง หรือระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) นั้น ปรากฏว่าได้มีระบบราชการเกิดขึ้นแล้ว เพื่อสำหรับเป็นเครื่องมือ ในการใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์ โดยข้าราชการในระยะแรกนี้ ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เพราะความรักใคร่ ไว้วางใจ และโปรดปรานเป็นส่วนพระองค์ และข้าราชการจะได้รับตำแหน่งและเงินเดือนประจำเป็นเครื่องตอบแทน¹ อันแตกต่างจากรูปการปกครองแบบเจ้าผู้ปกครองนคร (Feudalism) ในยุโรปสมัยกลางหรือแบบกินเมืองของไทย ในสมัยก่อนปฏิรูปการบริหารรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระมหากษัตริย์จะมอบอำนาจการปกครอง และการบริหารให้แก่เจ้าผู้ปกครองนคร กิ่งอิสระต่างๆ ไปดำเนินการเอง เก็บภาษีหารายได้ หรือผลประโยชน์เอาเอง โดยไม่มีการตั้งเงินเดือนให้เป็นการประจำ ในระบบราชการจีนสมัยโบราณ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบราชการในปัจจุบัน เช่นการมีระบบอาวุโส การกำหนดชั้นข้าราชการตามระบบคุณธรรม การจัดสถิติข้าราชการ และการรายงานผลงาน เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น งานเขียนของ

¹ Reinhard Bendix, "Bureaucracy and the Problem of Power", in Robert K. Merton, et. al. (eds.), Reader in Bureaucracy (Glencoe, Ill., The Free Press, 2nd ed., 1960), pp.116 - 117.

Shen Pu-hai (ถึงแก่กรรมก่อนคริสต์ศตวรรษ 377 ปี) ก็ได้มีข้อกำหนดระเบียบวินัยข้าราชการ ซึ่งมีระบบที่คล้ายคลึงกับลักษณะของระบบราชการในปัจจุบันนี้ ²

ความเป็นมาของระบบราชการ ³

ส่วนประเด็นที่ว่าระบบราชการมีกำเนิดและความเป็นมาอย่างใดบ้างนั้น เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักวิชาการทั้งหลาย เช่นเดียวกัน ในบรรดาความคิดเห็นต่าง ๆ ของนักวิชาการเหล่านี้ สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ทรรศนะ คือ

1. ทรรศนะแรก เป็นทรรศนะที่เห็นว่าระบบราชการเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของฝรั่งเศสในขณะนั้น เป็นผู้ริเริ่มใช้คำๆ นี้เป็นคนแรก โดยหมายถึงรัฐบาลที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ เหตุผลสำคัญที่ทรรศนะแรกมีความเชื่อเช่นนี้ เนื่องจากคำว่า ระบบราชการในภาษาฝรั่งเศส คือ Bureaucratie มาจากการรวมคำ 2 คำเข้าด้วยกัน คือ Bureau กับ Cracy คำว่า Bureau นั้น มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า Burel ซึ่งหมายถึงโต๊ะเขียนหนังสือ หรือโต๊ะที่มีลิ้นชักคลุมด้วยผ้าสีเขียว (การใช้ผ้าสีเขียวคลุมโต๊ะนั้น เป็นเรื่องของสมัมนิยมของชาวฝรั่งเศส ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งในระยะต่อมา ความนิยมอาจเปลี่ยนไปใช้เป็นสีอื่นก็ได้) ส่วน Cracy นั้น มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า Kratia ซึ่งหมายถึงการปกครอง หรือความเข้มแข็ง ดังนั้นเมื่อสมาสคำทั้งสองเข้าด้วยกันแล้ว จึงมีความหมายตามรากศัพท์ดั้งเดิมว่า การปกครองโดยบุคคล ที่นั่งทำงานบนโต๊ะเขียนหนังสือ ต่อมาคำๆ นี้ ได้แพร่หลายไปสู่ประเทศเยอรมันนี ในระหว่างคริสต์ทศวรรษที่ 19 และประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังจะเห็นได้จากมีการใช้คำ ๆ นี้ อย่างกว้างขวางในแทบทุกประเทศในปัจจุบันนี้

² Martin Albrow , *Bureaucracy* (London : Pall Mall Press Ltd. ,1970) , p.16

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางกาารเมืองไทย หน่วยที่ 8 -15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 15 , 2538) , หน้า 626 - 628.

2. ทรรศนะที่สอง เป็นทรรศนะที่เห็นว่าระบบราชการ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมัน แล้วแพร่หลายต่อไปยังประเทศฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ ภายหลัง ต่อมาได้มีการแปลคำ ๆ นี้ เป็นภาษาอื่น ๆ ในภายหลัง เหตุผลสำคัญที่ทรรศนะที่สอง มีความเชื่อเช่นนี้ มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก เมื่อพิจารณารากศัพท์ดั้งเดิมของคำว่าระบบราชการในภาษาอังกฤษ คือ Bureaucracy แล้ว คำ ๆ นี้ มาจากคำในภาษาเยอรมัน คือ Bürocratie ต่อมาได้มีการแปลคำ ๆ นี้ เป็นภาษาอื่น ๆ ในภายหลัง

ประการที่สอง หากพิจารณาถึงงานเขียนของนักคิดนักเขียนชาวเยอรมัน ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 เช่น เจ.เจ.ฟอน โกรเรส (J.J. Von Gorres) เป็นต้น จะพบเห็นว่ามีการใช้คำว่า Bürocratie ในงานเขียนเหล่านั้น ต่อมานักเขียนนวนิยาย และจินตนิยายชาวฝรั่งเศส เช่น โอโรเร เดอ บัลซาค (Honoré de Balzac) ได้แปลคำ ๆ นี้ เป็นภาษาฝรั่งเศส และมีบุคคลอื่นได้แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Bureaucratie อีกพวกหนึ่ง

3. ทรรศนะที่สาม เป็นทรรศนะที่แตกต่างไปจากสองทรรศนะแรกดังกล่าวข้างต้น โดยทรรศนะที่สามนี้ เห็นว่าคำว่าระบบราชการได้ถือกำเนิดขึ้นมาช้านานแล้วในอดีต นับตั้งแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม และได้จัดตั้งการปกครองการบริหารแบบง่าย ๆ ขึ้น ต่อมาได้มีการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบของระบบราชการ ให้มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ พร้อมกับการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครองในลักษณะของชาติ ผลประการหนึ่งของการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบของระบบราชการนี้ คือการจัดตั้งกองทัพขึ้นมาแทนกองกำลังป้องกันตนเองที่มีมาแต่ดั้งเดิม และกองทัพถือได้ว่าเป็นรูปแบบสมัยใหม่ของระบบราชการ ซึ่งต่อมาได้แพร่หลายไปยังองค์การบริหารของฝ่ายพลเรือน จนกระทั่งประมาณ คริสต์ศตวรรษที่ 17 - 18 ได้มีการจัดตั้งระบบราชการรูปแบบใหม่ใน ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกที่สำคัญ ของการพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการ และเป็นแบบฉบับให้ประเทศต่าง ๆ ลอกเลียนรูปแบบมาจากกันทุกวันนี้

อย่างไรก็ดี โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการได้กำเนิดขึ้นมาช้านานแล้ว แต่อดีตส่วนจะเป็นปีใดนั้น ไม่อาจระบุได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะขาดหลักฐานประจักษ์พยานทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อถือได้และยอมรับกันโดยทั่วไป ในทำนองเดียวกันประเด็นที่ว่า ระบบราชการได้กำเนิดขึ้นในประเทศใดเป็นประเทศแรกนั้น ก็ไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่น่าเชื่อถือหรือได้บ่งชี้ไว้

อย่างชัดเจน คงมีแต่พรรคชนของนักวิชาการต่างๆ ซึ่งเป็นเพียงข้อสันนิษฐาน หรือความเห็น ความเชื่อ ของแต่ละคนเท่านั้น แต่สิ่งหนึ่งที่นักวิชาการส่วนใหญ่ได้ยอมรับร่วมกันคือ รูปแบบของระบบราชการได้ค่อย ๆ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากลักษณะง่าย ๆ มีขนาดเล็ก และมีบทบาทภายในวงจำกัด มาสู่รูปแบบที่ทันสมัยยิ่งขึ้นเป็นลำดับ โดยมีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีการขยายบทบาทออกไปอย่างกว้างขวางทุกขณะ ดังจะเห็นได้จากระบบราชการที่เป็นอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบันนี้

กำเนิดระบบราชการสมัยใหม่

ระบบราชการสมัยใหม่นั้น ได้มีพัฒนาการจากรูปแบบและแนวความคิดของระบบราชการสมัยโบราณ โดยเริ่มมีการพัฒนาเมื่อประมาณในศตวรรษที่ 17 พร้อมกับการพัฒนารูปแบบและแนวความคิดในเรื่องรัฐแห่งชาติ (Nation State) ระบบราชการสมัยใหม่ ที่สามารถพบเห็นได้ก่อนเป็นอันดับแรก คือ “ กองทัพ ” ซึ่งได้เกิดขึ้นแทนกองกำลังป้องกันตนเองในสมัยเจ้าผู้ปกครองนคร ทั้งนี้เพื่อการดำรงความอยู่รอดของรัฐชาตินั้น ๆ จากนั้นก็ได้มีการขยายขอบเขตการพัฒนาไปยังองค์กรทางพลเรือนอื่น ๆ จนกระทั่งประมาณศตวรรษที่ 17 - 18 ก็ได้มีการจัดตั้งระบบราชการที่มีลักษณะสมัยใหม่เป็นอย่างดีและมั่นคงถาวร ในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป⁴ ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการใหม่เหมาะสมกับระบบการเมืองการปกครองในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุม การจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นรายได้สำคัญของรัฐ ในระยะเวลาต่อ ๆ มากก็ได้มีการปรับปรุงระบบราชการจนมีลักษณะกลายเป็น องค์กรบริหารขนาดใหญ่ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง และปรากฏให้เห็นได้โดยทั่วไปทั้งในส่วนของรัฐบาล และส่วนของเอกชน

⁴ John M. Pfiffner and Robert Presthus ,Public Administration (5 th ed. , New York : The

ความหมายของระบบราชการ

เมื่อเอ่ยถึงคำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” แล้ว บุคคลโดยทั่วไปมักจะนึกถึงในทันทีทันใดว่า เป็นสิ่งที่เลวร้ายน่าเกรงขาม และมักจะมีความรู้สึกในทางที่เป็นปรปักษ์ว่า เป็นผู้นำมาซึ่งความยุ่งยาก เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ปัญหาข้อราษฎรบังหลวง และเป็นสิ่งที่มีแต่ความแฉือในสายตาของประชาชนโดยทั่วไป แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว ระบบราชการมิใช่สิ่งที่เลวร้ายเสียหมดทุกประการ ในทางตรงกันข้าม ระบบราชการคงมีประโยชน์ หรือข้อดีอยู่บ้าง มิฉะนั้นแล้วระบบราชการในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก คงมีอาจดำรงคงอยู่ได้ และมีความเจริญรุ่งเรืองมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ ความรู้สึกนึกคิดที่ว่า ระบบราชการมีแต่ความเลวร้ายต่าง ๆ นานานั้น น่าจะมีใช่เป็นการกล่าวหาว่าเป็นความเลวร้ายของตัวระบบราชการนั้น ๆ เอง ทุกระบบที่มีอยู่ แต่คงจะเป็นเพราะสาเหตุอื่น ๆ เช่น ตัวข้าราชการหรือระบบการทำงานของราชการ ดังนั้นเพื่อจะให้เข้าใจถึงระบบราชการที่ถูกต้อง จึงขอพิจารณาถึงความหมายดั้งเดิม และแท้จริงของระบบราชการ

คำว่า “ระบบราชการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 หมายถึง “ลำดับ หรือระเบียบการทำงานของประเทศ หรือพระเจ้าแผ่นดิน” อันเข้าใจโดยทั่วไปว่า หมายถึง องค์การซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยการรับใช้ในกิจการต่าง ๆ ของแผ่นดิน หรือพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่คำว่า “bureaucracy” นั้น ในความหมายที่แท้จริง มีความหมายที่กว้างกว่า ความหมายของคำว่า “ระบบราชการ” ที่เข้าใจและใช้ในภาษาไทยอยู่มาก และมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น

ตาม Dictionary of American Politics ได้ให้ความหมายของระบบราชการไว้ว่า หมายถึง ระบบการบริหารงาน ที่มีลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอย่างมาก มีความอิสระในการปฏิบัติงานและเป็นแบบกึ่งทหาร ซึ่งกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสก่อนประเทศอื่น

ส่วน Webster's New World Dictionary ได้นิยามความหมายของระบบราชการ คือ

1. หมายถึง การบริหารงานของรัฐบาลที่มีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงาน อันมีลักษณะเป็นงานตามแบบฉบับของส่วนราชการต่าง ๆ
2. หมายถึง บรรดาข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน อยู่ในหน่วยงานทางการบริหารต่าง ๆ

3. หมายถึง วิธีปฏิบัติราชการ
4. หมายถึง การเน้นเกี่ยวกับอำนาจ การรวบรวมอำนาจ พลังอำนาจที่มีอยู่ในองค์กรบริหารต่าง ๆ

Victor Thompson ได้พิจารณาถึงระบบราชการ ในแง่ลักษณะทางโครงสร้างขององค์กร (Organizational structure) ว่าการจัดองค์กรที่มีลักษณะเช่นใด จึงจะถือว่าเป็น ระบบราชการ และอธิบายว่าองค์กรที่จะถือได้ว่าเป็นระบบราชการจะต้องประกอบด้วย การจัดลำดับอำนาจหน้าที่ (Authority) หรือลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่สลับซับซ้อน และต้องมีความลึกซึ้งกว่าการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ⁵

ส่วน Wallace Sayre มีความเห็นเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่ Thompson กล่าวไว้ กล่าวคือองค์กรที่จะถือได้ว่าเป็นระบบราชการนั้น นอกจากจะประกอบด้วยลำดับชั้นการบังคับบัญชา ของอำนาจหน้าที่แล้ว ยังจะต้องประกอบด้วยลักษณะอื่น ๆ อีก คือต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization of tasks) ระเบียบข้อบังคับ (Body of rules) มีระบบการจัดเก็บเอกสารต่างๆ (System of records) และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทักษะและบทบาทเฉพาะด้าน (personal with specialized skills and roles) ⁶

Morroe Berger ได้พิจารณาระบบราชการ ในแง่ลักษณะทางพฤติกรรม (Behavior) ซึ่งเป็นการเพ่งเล็งถึงพฤติกรรมหรือกิจกรรมที่องค์กรนั้น จะแสดงออกมาตามหน้าที่และบทบาทของตน โดย Berger อธิบายว่า ระบบราชการจะต้องมีเครื่องชี้ทางพฤติกรรม 3 ประการ ⁷ คือ

1. การกระทำต่าง ๆ ของระบบราชการ จะต้องมีความสมเหตุสมผล (Rationality) และเป็นสากลนิยม (Universalism)
2. พฤติกรรมของระบบราชการ จะต้องมึลักษณะเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

⁵ Victor A. Thompson , Modern Organization (New York : Alfred A. Knopf , Inc., 1961) pp.3-4

⁶ Wallace S. Sayre , " Bureaucracies : Some Contrasts in Systems. " in Nimrod Raphaeli (ed.) , Readings in Comparative Public Administration (Boston : Allyn & Bacon , Inc., 1967) pp.341

⁷ Morroe Berger , " Bureaucracy East and West, " Administrative Science Quarterly , Vol.1, No.4 (1957) , pp.518 - 529.

3. พฤติกรรมของระบบราชการ จะต้องกระทำไปด้วยความระมัดระวังรอบคอบ (Discretion) เพื่อเป็นการป้องกัน มิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ในภายหลัง

Peter Blau และ Peter Leonard ได้พิจารณาความหมายของระบบราชการ โดยพิจารณาในแง่ความสำเร็จตามเป้าหมาย (Objective achievement) ว่าองค์กรที่จะถือได้ว่าเป็นระบบราชการนั้น จะต้องมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่ ที่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ขององค์กรนั้น ๆ โดย Peter Blau ได้ให้คำนิยามของระบบราชการว่า “ คือ องค์กรซึ่งมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร หรือมีหนทางปฏิบัติทางสังคม เพื่อผลประโยชน์ของประสิทธิภาพในการบริหาร ”⁸ สำหรับ Peter Leonard ได้อธิบายไว้ว่า “ ระบบราชการเป็นคำที่ใช้อ้างถึงการจัดการของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างสมเหตุสมผล และอย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งจะมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ ”⁹

นอกจากนี้ ก็ยังมีนักวิชาการที่มองระบบราชการ โดยพิจารณาถึงบทบาท (Roles) ของระบบ บ้างก็มองระบบราชการมีบทบาทเป็นผู้ร้าย (Villain)¹⁰ บ้างก็มองเป็นพระเอก (Hero)¹¹ อย่าง Harold Laski ซึ่งได้มองบทบาทของระบบราชการว่าเป็นผู้ร้ายโดยกล่าวว่า “ ระบบราชการเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่รุนแรงในการบริหารประจำวัน การผ่อนปรนในการปกครอง ความซึก้าในการตัดสินใจ และในการปฏิเสธที่จะยอมรับให้มีการทดลอง ”¹² ซึ่ง Laski มีความคิดเห็นว่า ระบบราชการเป็นภัยคุกคามต่อเสรีภาพของประชาชนทั่วไป และต่ออธิปไตยมากกว่าจะเป็นเครื่องมือ หรือกลไกในการปกครองประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งได้มองบทบาทของระบบราชการในบทบาทของพระเอก ซึ่งได้ให้ความหมายของระบบราชการไว้ว่า “ หมายถึง ระบบบอชี่ระบบหนึ่ง ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกครอบครองโดยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จะกระทำโดยการ

⁸ Peter M. Blau , Bureaucracy in Modern Society (New York : Random House, 1956), p.60.

⁹ Peter Leonard , Sociology in Social Work (London : Routledge and Kegan Paul, 1966), p.81.

¹⁰ Sayre , op. cit. , p.341.

¹¹ Ibid , p.341.

¹² Harold J. Laski , Encyclopaedia of the Social Sciences (New York : Macmillan , 1930), p.70.

พิจารณาคุณสมบัติพิเศษ และการพิจารณาให้ตีความชอบ ก็เป็นไปโดยคำนึงถึงลำดับอาวุโส และหรือผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่”¹³

การจัดองค์การแบบระบบราชการ¹⁴

Max Weber นักปราชญ์ชาวเยอรมัน เป็นนักวิชาการที่รอบรู้ในด้านสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะกฎหมายการเมือง ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยา ได้เสนอความคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการว่า เป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าวิธีอื่นใด สังคมที่ดีต้องมีการจัดการบริหาร ใหหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักขององค์การแบบระบบราชการ ซึ่งควรพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เป็นขั้นตอน ดังนี้

1. อำนาจ (authority) และกลไกการบริหารของ Weber อำนาจ หมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ ในสังคมการใช้อำนาจของผู้นำต่อคนจำนวนมาก จำเป็นต้องอาศัยกลไกการควบคุม ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำ และมวลชนผู้ถูกควบคุม กลไกการบริหารดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่คู่กับรูปแบบอำนาจ สังคมใดที่มีการใช้อำนาจในรูปแบบหนึ่ง จะมีกลไกการบริหารรูปแบบหนึ่ง ที่เหมาะสมรองรับ ในความเห็นของ Weber รูปแบบการใช้อำนาจในอุดมคติ มีดังต่อไปนี้

1.1 รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (charismatic domination)

ผู้นำอาศัยอำนาจเฉพาะตัว ใ้บุคคลลักษณะความสามารถเฉพาะตัว เป็นปัจจัยโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ตามทั้งหลายเชื่อฟัง และยอมปฏิบัติตามคำสั่งและเจตนารมณ์ของผู้นำ ผู้ตามมีศรัทธาในตัวผู้นำอย่างสูง ผู้ตามให้ความจงรักภักดีต่อผู้นำเป็นการเฉพาะตัว การใช้อำนาจแบบเฉพาะตัวนี้ จะมีกลไกบริหารที่มีลักษณะไม่เคร่งครัดรัดกุมนัก และไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เรียกรูปแบบกลไกบริหารนี้ว่า communal กลุ่มผู้ตามที่ซื่อสัตย์ที่สุด จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้นำและมวลชน

¹³ Sayre , op. cit. , p.342

¹⁴ พิทยา บวรวัฒนา , รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887 - 1970)

1.2 รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (traditional domination)

ความชอบธรรมของอำนาจ ขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำ เพราะผู้ตามมีความเห็นว่าผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน เช่นผู้นำสืบทอดตำแหน่งผู้นำจากบิดา ผู้นำเปรียบประหนึ่งเจ้านาย (master) ที่ออกคำสั่งภายในกรอบของจารีตประเพณี ผู้ตามเชื่อฟังผู้นำ เพราะสถานภาพทางสังคมของผู้นำในระดับครอบครัว ผู้นำครอบครัวเป็นที่เคารพยกย่องและเชื่อฟังของสมาชิกครอบครัวคนอื่น ๆ สำหรับในระดับชาติ ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบประเพณีนิยมต่อคนจำนวนมากนั้น จำเป็นต้องอาศัยกลไกการบริหารแบบ feudal และ patrimonial

1.3 รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (legal domination)

การใช้อำนาจของผู้นำตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำ เพราะฝ่ายหลังเป็นบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็น ผู้นำดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรม ตามกฎหมาย ผู้ตามปฏิบัติตามผู้นำเพราะมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ทำเช่นนั้น ไม่ใช่เป็นเพราะลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำหรือประเพณีนิยมของสังคม กลไกการบริหารซึ่งทำหน้าที่รองรับการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของผู้นำต่อมวลชนนี้ ได้แก่ ระบบราชการ (bureaucracy) ดังนั้น ระบบราชการจึงเป็นวิธีการจัดองค์การ ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมาย เป็นสำคัญ

2. องค์ประกอบของระบบราชการ การจัดองค์การแบบระบบราชการ ประกอบไปด้วยหลักการบริหารที่สำคัญ 7 ประการ คือ

2.1 หลักลำดับชั้น (hierarchy) ระบบราชการจัดหมวดหมู่ตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้น ข้าราชการในลำดับชั้นที่สูง ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา ของข้าราชการที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำรองลงมา การจัดลำดับชั้นในระบบราชการเป็นไป เพื่อเป็นหลักประกันว่าเบื้องบนจะสามารถควบคุมเบื้องล่างได้อย่างใกล้ชิด

อำนาจของข้าราชการแต่ละคน ขึ้นอยู่กับ ตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น ในลำดับชั้นขององค์การ " อำนาจ " มิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในระบบราชการ ถูกกำหนดและควบคุมโดยกฎแห่งลำดับชั้นอย่างเคร่งครัด

2.2 อำนาจของสมาชิกองค์การมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ อำนาจของแต่ละตำแหน่ง จะมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดขอบข่ายของอำนาจและหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งอย่างละเอียด สมาชิกองค์การมีหน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติตาม

บทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวข้าราชการอยู่ตลอดเวลา แต่ตำแหน่งเป็นสิ่งตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง ใครก็ตามที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหนึ่ง จะเล่นบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ไม่แตกต่างกันเลย ดังนั้นระบบราชการ จึงไม่เหมือนกับระบบการบริหารที่อาศัยหลักอำนาจสัมพันธ์แบบเฉพาะตัวและแบบประเพณีนิยม ซึ่งเสนอความเห็นว่าคุณที่ดำรงตำแหน่งบริหาร ต้องมีคุณสมบัติส่วนตัวบางประการ เช่น อายุมาก มีบุคลิกดึงดูดคนอื่นให้ตาม มีความชอบธรรมตามขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น

2.3 การทำงานในองค์การแบบระบบราชการถูกกำหนด โดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการ และเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยราชการ ทุกคนต่างก็ทำงานไปตามระเบียบดังกล่าวเหมือนกันหมด

ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องถูกเก็บรักษาไว้เป็นระบบเก็บเอกสารที่มีคุณภาพ ข้าราชการเป็นบุคคลซึ่งถูกฝึกฝนมาให้มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับระเบียบต่าง ๆ และวิธีการปฏิบัติตามระเบียบเหล่านั้น ข้อมูลข่าวสารทั้งหลายช่วยให้ข้าราชการสามารถตัดสินใจในเรื่องนโยบาย และการปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

2.4 ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และประเพณีวัฒนธรรมของสังคม เช่นช่วยเหลือบริการคนบางคนเป็นพิเศษ เพราะรู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ ข้าราชการต้องถือหลักว่าจะปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้การกระทำของตน เป็นไปอย่างมีเหตุผลและมีประสิทธิภาพสูงสุด Weber ได้อธิบายว่าพฤติกรรมข้าราชการในระบบราชการ “ ต้องปราศจากอารมณ์และความเกลียดชัง ” (sine ira et studio - without hatred or passion)

2.5 การรับราชการถือว่า เป็นอาชีพที่มั่นคง บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการต้องมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญพิเศษ และต้องทุ่มเทชีวิตจิตใจ ให้กับงานราชการตลอดจนมีความจงรักภักดีต่อองค์การ เพื่อเป็นการตอบแทน ระบบราชการจะให้รางวัลแก่ข้าราชการในรูปของเงินเดือน สวัสดิการ บำนาญ และโอกาสความก้าวหน้าในงานต่อไปในอนาคต

2.6 ระบบราชการมีลักษณะที่คงทนถาวร อยู่ยงคงกระพัน และแข็งแกร่ง เพราะโดยโครงสร้างแล้ว ระบบราชการมีลำดับชั้น ที่มั่นคงกำหนดอำนาจของแต่ละตำแหน่ง ในแต่ละชั้นไว้แน่ชัด ไม่มีใครมาทำลายได้ ประชาชนต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากระบบราชการ ตัวข้าราชการเองทำอะไรไม่ได้เพราะถูกผูกมัดโดยกรอบของระเบียบราชการ ผู้นำทางการเมืองต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ของระบบราชการ และไม่มีความสามารถจะเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของระบบราชการได้ เพราะระบบราชการมีลักษณะเป็นทางการ เหมือนเครื่องจักรกล

2.7 ระบบราชการมีแนวโน้ม ที่จะปกปิดความรู้ในความสัมพันธ์ของกลไก ระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้ทราบ เพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการเอง

3. ความพิเศษของระบบราชการ การจัดองค์การแบบระบบราชการ เป็นวิธีการจัดการ เรื่องอำนาจสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมที่ดีที่สุด จึงเป็นการบริหารที่มีเหตุผล ระบบราชการ เหนือกว่าระบบการบริหารระบบอื่น ในแง่ของเทคนิค (technical superiority)...¹⁵ เป็นระบบประหนึ่ง การผลิตที่ใช้เครื่องยนต์กลไก ซึ่งเหนือกว่าการผลิตแบบไม่ใช้เครื่องยนต์กลไก ระบบราชการ เหนือกว่าระบบการจัดองค์การอื่น ๆ ตรงที่มีความแม่นยำถูกต้อง ต่อเนื่อง รวดเร็ว แน่ชัด ระบบ ราชการเป็นระบบที่ผู้บังคับบัญชา คุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดี และสมาชิกองค์การต่างมีความ สามัคคี ตลอดจนมีการลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุ และบุคลากรถึงระดับต่ำสุด นอกจากนี้ ระบบ ราชการยังเหนือกว่าระบบอื่น ๆ เพราะเป็นระบบที่มีความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง และเทคนิค ต่าง ๆ มาก ยิ่งไปกว่านั้น ระบบราชการยังมีลักษณะอยู่ยงคงกระพันมั่นคงถาวร ถูกทำลายยาก เปรียบประหนึ่ง เครื่องจักรที่จะทำงานได้เต็มที่ ต่อเมื่อคนใช้รู้จักใช้เครื่องจักรนั้น ๆ อย่างดี ดังนั้นไม่ว่าตัวผู้นำ ทางการเมือง จะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ระบบราชการยังคงเป็นกลไกรับใช้ ผู้นำทางการเมืองชุดใหม่อยู่วันยังค่ำ กลไกการบริหารที่มีลักษณะตามระบบราชการ ในอุดมคติ ของ Weber ทุกประการ เรียกว่า monocratic bureaucracy

ระบบราชการเป็นกลไกการบริหารสำคัญของรัฐ ตามทฤษฎีของ Max Weber สังคมที่ พัฒนาและมีการตั้งสถาบันอย่างซับซ้อน จะไม่สามารถหลีกเลี่ยงการมีลักษณะการจัดตั้งแบบ บังคับบัญชาลดหลั่นตามลำดับ ซึ่งเรียกว่า bureaucracy ซึ่งจะเกิดขึ้นในภาครัฐและเอกชน ระบบราชการ คือ public bureaucracy ซึ่งจะมิอยู่ในสังคมสมัยใหม่ทุกสังคม¹⁵

¹⁵ ลิขิต ชีระเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 243.

ระบบราชการต่อการสร้างความทันสมัย¹⁶

ระบบราชการ นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของรัฐ ในอันที่นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้
ได้ผลตามที่รัฐต้องการ อันจะก่อให้เกิดผลต่อสังคม ตลอดจนนำสังคมไปสู่สังคมทันสมัยได้ ซึ่ง
แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ ต่อการสร้างความทันสมัยมี 4 ประการ คือ

ประการแรก เชื่อว่าเมื่อมีการรวมอำนาจในองค์การ มีการลำดับอำนาจหน้าที่ความ
รับผิดชอบตามตำแหน่ง มีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถเข้าทำงาน และมีการควบคุมและ
ติดตามการทำงานในองค์การมากขึ้น จะทำให้องค์การนั้นมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น
แนวความคิดนี้ ได้แก่ แนวความคิดหลักของ Max Weber ดังนั้นเมื่อกลไกของรัฐ หรือระบบ
ราชการมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถผลักดันสังคมไปสู่การเป็นสังคมทันสมัยอย่างสำคัญยิ่ง

ประการที่สอง เชื่อว่าระบบราชการ จะต้องถูกควบคุมด้วยกลไกภายนอก เช่น จาก
ผู้บริหาร ผู้นำ นักการเมือง สมาชิกแทนราษฎร กลุ่มผลประโยชน์ ชุมชน สื่อมวลชน และศาล
เป็นอาทิ เมื่อกลไกของรัฐถูกควบคุมจากภายนอก จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น
อันจะนำประเทศไปสู่สังคมทันสมัยได้เป็นอย่างดี

ประการที่สาม เชื่อว่าระบบราชการ จะเป็นระบบกึ่งราชการ กล่าวคือ เป็นกลุ่มราชการ
ที่เป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม แทนที่จะมาจากคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพราะจะ
สามารถกระจายทรัพยากรไปสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง

ประการที่สี่ เชื่อว่าระบบราชการควรถูกทำลาย และสร้างระบบใหม่ขึ้นแทนระบบ
ราชการ กล่าวคือเป็นระบบที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในระยะสั้น และหมุนเวียนกันทำหน้าที่
มิให้มีการผูกขาดอำนาจในระบบโดยเด็ดขาด ระบบใหม่จะมีลำดับชั้นตำแหน่งน้อยลง มีการ
เข้าร่วมในการตัดสินใจจากประชาชนมากขึ้น และกระจายอำนาจมากขึ้น ระบบนี้จะทำให้การ
ทำงานตอบสนองความต้องการประชาชนได้ดี และไม่มีการผูกขาดอำนาจโดยข้าราชการ อันจะ
ส่งผลต่อการนำสังคมไปสู่ความทันสมัยได้เป็นอย่างดี

¹⁶ ทิพาพร พิมพิสุทธิ์, ทฤษฎีการสร้างความทันสมัย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหา
วิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 21 - 22.

ระบบราชการไทย

การที่จะกำหนดบ่งชี้ลงไปว่าระบบราชการไทยนั้นถือกำเนิดเกิดขึ้นเมื่อใด ในยุคสมัยใด นั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากมาก ทั้งนี้เพราะขาดหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อถือและยอมรับได้ แต่อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าระบบราชการไทยได้กำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ที่ชนชาติไทย ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นรัฐหรือประเทศขึ้นมีผู้นำและรูปแบบการปกครองของตนเอง ไม่ว่าจะรูปแบบการปกครองนั้นจะมีลักษณะเช่นใดก็ตาม¹⁷ แต่ไม่ว่าระบบราชการไทยจะกำเนิดขึ้นในยุคสมัยใดก็ตาม ไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ใด ๆ ที่บอกให้เราทราบถึงโครงสร้างรูปแบบวิธีการในการศึกษาถึงระบบราชการไทย ส่วนใหญ่จึงกล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบราชการไทย โดยเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยเรื่อยมาเนื่องจากมีหลักฐานที่สามารถอ้างอิงและพอเชื่อถือได้ เช่น ศิลปจารึก วรรณคดี เป็นต้น¹⁸ ฉะนั้นจึงมีการอธิบายถึงวิวัฒนาการระบบราชการไทย โดยจำแนกออกเป็น 3 ยุคสมัย คือ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ * แต่จะได้วิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการและบูรณาการของระบบราชการไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ว่ามีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองอย่างไรบ้าง

เมื่อพิจารณาถึงระบบราชการไทยซึ่งเป็นระบบที่เกิดขึ้นในสังคมเกษตร มีต้นรากมาจากการทำหน้าที่ปกครองบริหารราชการ มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน วางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลกลาง ระบบราชการไทย จึงเป็นกลไกหลักในการวางแผน ออกนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย จนมี

¹⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน้าที่ 8-15, หน้า 634.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 634.

* สำหรับรายละเอียดของระบบราชการไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ นั้นสามารถศึกษาได้จาก "กำเนิดและวิวัฒนาการของระบบราชการไทย" ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน้าที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 15, 2538), หน้า 634 - 643.

คำกล่าวที่ว่าประเทศไทยเป็น รัฐราชการ (bureaucratic polity)¹⁹ ภารกิจจึงออกไปในลักษณะปกครองบริหาร มีอำนาจสั่งการ และใช้ทรัพยากร ตัวข้าราชการจึงมีอำนาจ มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรีจนกลายเป็นอาชีพที่นิยมกันโดยทั่วไป ในปัจจุบันหากพูดถึงระบบราชการในสังคมไทย เราต้องยอมรับว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และมีบทบาททางการเมืองสูงมาก เพราะเหตุใด ทำไมกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่มีบทบาทต่อสังคมและสังคมการเมืองสูงมาก ซึ่งเราจะได้พิจารณาต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว เราจะพบว่ากระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นหลักแก่ระบบการเมืองการปกครองไทยมาช้านานแล้ว เพราะกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ และมีหน่วยราชการ ที่สำคัญดูแลด้านการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะนอกจากนี้ยังมีหน่วยราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการเข้าถึงประชากรทุกหนทุกแห่งทั่วประเทศ

หากพิจารณาถึงการปกครองในรูปแบบดั้งเดิม ที่อาศัยการเกณฑ์แรงงานเป็นกำลังของภาคีรัฐมากกว่าที่จะอาศัยการเก็บภาษีอากรจากประชาชน อีกทั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อสาธารณประโยชน์ก็ยังมีน้อย การที่รัฐขาดกลไกหลักในการเก็บภาษีอากร อันเป็นรายได้หลักของแผ่นดินนั้น ย่อมทำให้อำนาจรัฐมีความอ่อนแอเนื่องจากขาดรายได้ ที่จะนำไปใช้ในการบริหารประเทศและการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มพูนสมรรถนะของศูนย์กลางในการควบคุมอาณาบริเวณรอบนอก การปฏิรูประบบราชการใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดว่าเป็นการทบทวนกิจกรรมของรัฐและจัดแบ่งเป็นระบบใหม่ที่เป็น การเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดด มิใช่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งหากพิจารณาถึงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน สามารถสรุปได้ว่า การจัดรูปแบบของกระทรวงใหม่ เป็นการจัดกรอบโครงสร้างกลไกของรัฐ และกำหนดหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองที่สำคัญ อันได้แก่ การขยายอำนาจที่ได้จัดอย่างเป็นระบบ ออกไปควบคุมแหล่งอำนาจดั้งเดิมในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งควรที่จะเรียกว่าการขยายขอบวงอำนาจศูนย์กลางไปยังภูมิภาคมากกว่าการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง การจัดกระทรวงใหม่จึงเป็นการจัดกลไกของ

¹⁹ ลิขิต วีระเวทิน , วัฒนธรรมการเมืองการปกครอง , หน้า 243.

รัฐให้สามารถเป็นเครื่องมือในการรับใช้เป้าหมายนั้น การปฏิรูปการปกครองจึงมิใช่เป้าหมายในตัวของมันเอง แต่เป็นหนทางในการบรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั่นเอง²⁰

เมื่อพิจารณาการปฏิรูปการปกครองในแง่นี้ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยที่กลไกของรัฐซึ่งมีความสำคัญเป็นแกนกลางในการปฏิรูป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็คือ กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญอย่างต่อเนื่อง เพราะต้องมีบทบาทและหน้าที่หลัก ในการสร้างบูรณาการให้แก่รัฐ ด้วยการเข้าไปควบคุมจัดการทั้งการปกครองและการจัดเก็บภาษีในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมอยู่อย่างไม่มีแทรกแซงจากรัฐบาลกลางมากนัก เนื่องจากภารกิจของรัฐใหม่แห่งการปฏิรูปการปกครองตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ประกอบด้วยงานสำคัญ 3 ด้าน คือ การรักษาพระราชอาณาเขต , การเก็บรายได้ , และการปกครอง ซึ่งหมายถึงการปราบปรามโจรผู้ร้าย และขจัดความขัดแย้งระหว่างราษฎร และการทำนุบำรุงอาชีพของราษฎร ซึ่งภารกิจทั้งสามนี้ จุดสำคัญอยู่ที่การปกครอง เพราะเป็นเป็นแกนกลางที่จะรักษาทั้งพระราชอาณาเขต และทั้งการทำนุบำรุงประโยชน์ในการทำมาหากินของราษฎร อีกทั้งเป็นการรักษามันเมืองให้สงบเรียบร้อยเพื่อมิให้เกิดการกระทบกระทั่งกับประเทศเจ้าอาณานิคม ที่ชานาอยู่ทั้งทางฝั่งตะวันตก โอบไปทางเหนือ (อังกฤษ) และตะวันออกโอบไปทางเหนือ (ฝรั่งเศส) ด้วย²¹

ระบบราชการไทย เป็นระบบที่เกิดขึ้นในสังคมเกษตร และมีต้นรากมาจากการทำหน้าที่ปกครองบริหารราชการ เป็นต้น เพื่อการรวมศูนย์อำนาจ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งข้าราชการในหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ ต่างก็มีตัวตนของตนในภูมิภาคมีภารกิจหลักคือ การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน วางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยมีหลัก

²⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมือง , (กรุงเทพฯมหานคร : บริษัท สุชมและบุตร จำกัด , 2538) , หน้า 33.

²¹ พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ , 18 มกราคม รศ.114 , กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ม.2.11 , อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 33 - 34.

ปรัชญาคือ “ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ” ซึ่งบางครั้งก็มีลักษณะ “ เพิ่มทุกข์ คลายสุข ” ถ้ามีข้าราชการเลว ๆ อยู่ในท้องถิ่น ๆ ²²

ระบบราชการไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทย มาโดยตลอด เพราะเหตุที่ระบบการเมืองไทยขาดกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลภายนอกอื่น ๆ เข้ามาควบคุมหรือครอบงำด้วยเช่นนี้ ระบบราชการไทยย่อมที่จะมีอำนาจมีอิทธิพลมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งเป็นองค์การที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคม ย่อมที่จะยึดผลประโยชน์ขององค์การตนเป็นหลักมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม นับจากอดีตที่ผ่านมาระบบราชการไทยได้ทำหน้าที่ของตนมากกว่าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ กล่าวคือ ระบบราชการไทยได้ทำหน้าที่เป็นพรรคการเมือง ²³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่กฎหมายห้ามการมีพรรคการเมืองและห้ามชุมนุมทางการเมือง การทำหน้าที่เปรียบเสมือนพรรคการเมืองของระบบราชการนั้น ย่อมทำให้ระบบราชการเป็นผู้ทำหน้าที่ ในด้านการริเริ่มและกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ฝ่ายการเมืองและพยายามเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมือง และพยายามที่จะผูกขาดการสรรหาผู้นำและบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมือง

กระทรวงมหาดไทยนับเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญ ในการสร้างบูรณาการ ให้กับประเทศไทย เพราะมีหน้าที่ในการปกครองควบคุมพื้นที่ทุกส่วนของพระราชอาณาเขต เป็นการจัดหน้าที่กลไกของรัฐ ไม่ให้มีขอบวงอำนาจที่ซับซ้อนกัน และยังคงควบคุมพื้นที่ทั่วประเทศอีกด้วย กับมีหน้าที่สำคัญข้างต้น ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงรับบทบาทอันใหญ่หลวง และเป็นงานที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง การเติบโตของกระทรวงมหาดไทยภายหลังการปฏิรูปพุทธศักราช 2435 จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านโครงสร้าง ด้านกำลังคนและด้านงบประมาณ ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีความสำคัญและมีบทบาททางการเมืองไทยเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นที่หมายปองแก่นักการเมืองที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารในกระทรวงนี้ และข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นอาชีพหนึ่งที่

²² ลิขิต อีรวะดิน , *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* , หน้า 243.

²³ ทินพันธุ์ นาคะตะ , *การเมืองการบริหารของไทยภาวะของชาติ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พิมพ์ครั้งที่ 2 , 2538) , หน้า 4.

ประชาชนให้ความสนใจและอยากจะเข้ามาบริหารราชการ โดยมองว่าข้าราชการดังกล่าวนั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ และมีบทบาทในสังคมไทยสูง ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป.

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจ และอิทธิพล

นับแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ มีการพูดถึงอำนาจ และอิทธิพล มากยิ่งขึ้นและให้ความหมายและใช้คำทั้งสองไม่เหมือนกัน Harold D. Lasswell ได้เขียนหนังสือชื่อว่า Politics : Who Get What ,When ,How ? แสดงให้เห็นว่าการเมือง เป็นการต่อสู้ เพื่อแย่งชิง ผลประโยชน์ และผลประโยชน์มันไม่แยกออกจากอำนาจ อำนาจอาจจะนำมาซึ่ง ผลประโยชน์หรืออำนาจอาจจะเป็นตัวผลประโยชน์เสียเองก็ได้ ใครก็ตามที่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ได้มาซึ่งอำนาจ จะสามารถที่จะดำเนินงานได้ดี ในสิ่งที่ตนเองต้องการมากกว่าคนอื่น

Harold D. Lasswell²⁴ กล่าวถึงการศึกษาวิชารัฐศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องอำนาจว่าเป็นการศึกษาถึงการจัดสรรแบ่งแยกและการใช้อำนาจ การเมืองเป็นเรื่องของใครได้อะไร เมื่อไร อย่างไร และควรแยกสิ่งสองสิ่งออกจากกัน คือ อิทธิพล (influence) และอำนาจ (power)

อำนาจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision)

อิทธิพล หมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่า และพลัง ของคน หรือกลุ่มบุคคล (value position and potential of a person or group)

Robert A.Dahl พิจารณาว่าอำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม ส่วนอิทธิพล หมายถึง การแสดงซึ่งการใช้อำนาจ²⁵ และยังอธิบายว่า อิทธิพลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติ (relation among actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจูงใจ หรือทำให้ผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งในภาวะปกติแล้วหากไม่

²⁴ Harold D. Lasswell , Politics : Who Gets What ,When ,How ? (New York : McGraw - Hill , 1936) , p.14.

²⁵ Robert A. Dahl , Modern Political Analysis , (Englewood Cliffs , N.J. : Prentice-Hall , 1963)

มีการจูงใจที่ว่ำนั้น ผู้ปฏิบัติอื่น ๆ ก็จะไม่ปฏิบัติในสิ่งนั้นเลย แต่จะปฏิบัติไปอีกทางหนึ่ง²⁶ การใช้อิทธิพล (relationship) จะต้องมีคนมากกว่าหนึ่ง ถ้ามีคนเดียวความสัมพันธ์เชิงอิทธิพล จะไม่เกิดอิทธิพลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม สมาคม องค์กร หรือรัฐนั่นเอง²⁷

Edward C. Banfield ให้ความหมายของอิทธิพลว่าหมายถึง ความสามารถของบุคคล ที่จะทำให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติ หรือมีความรู้สึกตามที่ตนต้องการ²⁸

Dahl พยายามศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเกิดความสับสนน้อยลงเข้าใจง่ายขึ้น และใช้คำว่าอิทธิพล (influence) มากกว่าอำนาจ (power) และพยายามชี้ให้เห็นว่าอำนาจและอิทธิพลไม่ต่างกันเท่าไร ใช้ความหมายแทนกันได้ แต่สำหรับ Dahl แล้ว จะใช้คำว่า อิทธิพล (influence) มากกว่า อำนาจ (power) Dahl มีความเห็นว่าคนทั่วไปจะมีความเคยชินกับคำว่าอำนาจ มากกว่า เช่นพูดถึง อำนาจรัฐ จะไม่พูดว่า อิทธิพลของรัฐ นอกจากนี้ยังพูดถึงอำนาจการบังคับบัญชา , อำนาจทางการเงิน , อำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะไม่ใช้คำว่าอิทธิพล

Dahl ได้แบ่งอิทธิพลออกเป็น 2 ประเภท คือ

Manifest Influence : เป็นความต้องการที่แสดงออกว่าต้องการอะไร แล้วผู้นั้นก็ปฏิบัติตามที่ต้องการนั้น เช่น ถ้า นาย ก. ต้องการให้ นาย ข. ทำอะไร ก็บอก นาย ข. แล้ว นาย ข. ก็ปฏิบัติตามนั้น

Implicit Influence : ยังไม่มีการแสดงออกว่าต้องการอะไร แต่คนก็เดาใจ หรือคาดคะเนแล้วรับปฏิบัติตามนั้น เช่น นาย ก. ยังไม่มีการแสดงออกว่า ต้องการอะไร แต่ นาย ข. ก็เดาคาดคะเนว่า นาย ก. ต้องการอะไร แล้ว นาย ข. ก็ปฏิบัติในสิ่งที่ตนเองเดา และคาดคะเนนั้น

²⁶ Robert A. Dahl , Modern Political Analysis. (New Delhi : Prentice - Hall of India Private Limited , 1975) , p.3.

²⁷ Ibid. , p.3

²⁸ Edward C. Banfield , Political Influence (New York : The Free Press , 1965) , p.3.

Dahl กำหนดวิธีการที่จะวัดอิทธิพล ว่ามีอยู่ 5 วิธี คือ ²⁹

1. พิจารณาจากปริมาณการเปลี่ยนแปลงของฐานะ (position) ของผู้ที่ได้รับอิทธิพล หัวใจ หรือหลักสำคัญ ของวิธีการข้อนี้ อยู่ที่ปริมาณการเปลี่ยนแปลง (amount of change) ซึ่งอาจจะวัดได้ด้วยการนับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงว่ามีกี่อย่าง มีกี่ประเภท รวมตลอดถึงอาจจะวัดสิ่งอื่น ๆ ได้ เช่น งบประมาณค่าใช้จ่าย มูลค่าของสิ่งของ กำลังคนหรือการสูญเสีย ตัวอย่างเช่น ผู้นำของประเทศคนใดมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใด ก็ให้ดูว่าเมื่อแรกเข้าดำรงตำแหน่งจนกระทั่งสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น มีการเปลี่ยนแปลงกี่อย่าง กี่ประเภท ภายในประเทศ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหรือไม่ การวัดอิทธิพลตามวิธีนี้ ควรวัดในเรื่องเดียวกัน และควรพิจารณาฐานะดั้งเดิม หรือความรู้สึกที่แท้จริงของบุคคล หรือกลุ่มคนที่ได้รับอิทธิพล ตลอดจนหน้าที่ หรือฐานะ หรือจุดยืนของนักการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่ใช้อิทธิพลด้วย มิฉะนั้นผลการเปรียบเทียบอิทธิพล อาจจะคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริง

2. พิจารณาจากปัจจัยทางจิตวิทยาของบุคคล ในการที่จะต้องปฏิบัติตาม การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดจากการใช้อิทธิพล ปัจจัยทางจิตวิทยานี้ อาจจะเรียกว่า มูลค่าที่บุคคลอาจจะต้องสูญเสีย

มีหลักอยู่ว่า ถ้าบุคคลหรือกลุ่มใด ต้องเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่บุคคล หรือกลุ่มนั้นถือว่าสำคัญ ก็ถือว่าอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงมีมาก

3. ปริมาณของการเปลี่ยนแปลง เราอาจจะวัดอิทธิพล ด้วยการศึกษากาปริมาณของความแตกต่างกันของการยินยอม หรือยอมตามคำสั่ง หรือการใช้อิทธิพลต่าง ๆ

4. ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตของการมีปฏิริยาสนองตอบ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า
- 4.1 การกระทำทุกอย่าง ที่จะเปรียบเทียบกันนั้น ถือว่ามีลักษณะเดียวกัน
 - 4.2 การพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำมีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงใด
 - 4.3 ขอบเขตแห่งผลที่เกิดขึ้น หมายถึง การตอบสนองต่อการกระทำนั้น ว่ามีผลมากน้อยประการใด

5. การเปรียบเทียบระดับอิทธิพลโดยพิจารณาจากจำนวนบุคคลซึ่งมีปฏิริยาตอบสนองการใช้อิทธิพลนั้น

²⁹ Ibid. , pp.20 - 25.

- 5.1 ดูจำนวนบุคคลที่ยอมคล้อยตามอิทธิพลนั้น ถ้าหากมีผู้เห็นด้วยหรือยอมตามกับความคิด นาย ก. มากกว่าจำนวนบุคคลซึ่งคล้อยตามความคิดของ นาย ข. ก็ชี้ให้เห็นว่า นาย ก. มีอิทธิพลมากกว่า นาย ข.
- 5.2 อย่างไรก็ตาม เพียงแต่จำนวนเท่านั้น ยังไม่เพียงพอ จะต้องพิจารณาต่อไปว่า
- 5.2.1 จำนวนบุคคลที่คล้อยตามนั้น จะคล้อยตามอิทธิพลได้ทุกเรื่องหรือไม่
- 5.2.2 พิจารณาดำ เป็นการคล้อยตามอย่างยิ่งหรือไม่ ซึ่งหมายความว่าผู้ที่เห็นด้วยกับผู้ใช้อิทธิพลนั้น ได้แสดงความยอมหรือเห็นด้วย แม้ในเรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติอย่างมากมาย เช่น ประชาชนที่มีทัศนคติหรือมีความคิดฝังหัวในเรื่องหนึ่ง ๆ แต่เปลี่ยนแปลงความคิดได้ตามอิทธิพลของผู้ใช้อิทธิพล ก็แสดงว่าผู้ใช้อิทธิพลนั้น มีอิทธิพลสูงยิ่ง แม้จำนวนผู้ที่คล้อยตามนั้น จะมีไม่มากก็ตาม

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลมีอิทธิพล

Robert A.Dahl ได้อธิบายถึง สาเหตุที่บุคคล หรือกลุ่มที่มีอิทธิพล เหนือการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้ คือ ³⁰

1. บุคคลนั้นมีทรัพยากรทางการเมือง (political resources) อยู่ในความครอบครองมากกว่าบุคคลอื่น ๆ
2. แม้จะมีทรัพยากรทางการเมือง ในความครอบครองเท่ากัน บุคคลบางคนอาจจะใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าคนอื่น ทำให้บุคคลนั้น มีอิทธิพลทางการเมืองเหนือบุคคลอื่น
3. แม้จะมีทรัพยากรทางการเมือง ในความครอบครองเท่ากัน บุคคลบางคนสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้ชำนาญ หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าคนอื่น

การที่บุคคลบางคน หรือกลุ่มบุคคล ใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากกว่าคนอื่น ก็เพราะต้องการผลประโยชน์มากกว่าคนอื่น ส่วนสาเหตุที่บุคคลมีความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากน้อยต่างกัน ก็เนื่องจาก ³¹

³⁰ Dahl , Modern Political Analysis , p.28.

³¹ Ibid . , pp. 91 - 92

- ก. ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ (genetic)
- ข. ความแตกต่างในโอกาสที่จะเรียนรู้ (learn)
- ค. ความแตกต่างในเรื่องแรงจูงใจ ที่จะเรียนรู้ (incentives)

ทรัพยากรทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งเสริมให้บุคคลมีบทบาท Robert A. Dahl ได้พิจารณาถึงทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ คือ ความมั่งคั่ง , ชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล , ความสามารถในการควบคุมข้อมูลต่างๆ , ตำแหน่งในทางสาธารณะหรือทางสังคมสูง , การได้รับความนิยมนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง , มีพรรคพวกบริการที่มีวินัย และความจงรักภักดี ตลอดจนควบคุมหน่วยงานที่ไวต่อการรับข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

แต่สำหรับ Warren F. Ilchman และ Norman Thomas Uphoff พิจารณาว่า ทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ สินค้าและบริการทางเศรษฐกิจ (economic goods and services) , สถานภาพทางสังคม (status) , การเข้าถึงข้อมูล (information) , การใช้กำลัง (force) , ความชอบธรรม (legitimacy) , อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (authority) , การยอมตาม (compliance)³²

ชูป กาญจนประกร กล่าวว่าปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้บุคคลมีอำนาจ หรืออิทธิพลมาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ฝีมือ ความรอบรู้ ความเชื่อของเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟังหรือมั่นใจและเชื่อใจว่า จะได้รับคำแนะนำที่ถูกต้อง หากเข้าขอคำแนะนำผู้นั้นจึงเป็นคนที่อำนาจ (power) โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจที่ได้รับความนิยมนับถือกว่า ผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (authority) ก็เป็นได้³³

³² Warren F. Ilchman and Norman Thomas Uphoff , The Political Economy of Change. (Barkeley and Los Angeles : University of California Press, 1974) , pp.58-89.

³³ ชูป กาญจนประกร , “องค์การอุปถัมภ์” ใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2509) , หน้า 133.

แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์

“ระบบราชการไทย” นับว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทย มาตลอด³⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีพัฒนาการมาโดยตลอด นับตั้งแต่การปฏิรูปเมื่อพุทธศักราช 2435 และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยก็มีพัฒนาการ และมีบทบาทในทางการเมืองที่ค่อนข้างเด่นชัด มีอำนาจในการต่อรองกับอำนาจของรัฐเสมอมา เป็นกลไกหลักในการวางแผน การออกนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายแทนรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีการรวมตัวกันในรูปของสถาบัน (institutional interest group) มีอำนาจในการต่อรองอย่างมหาศาลกับรัฐบาลและมีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทย เป็นอย่างมาก กลุ่มผลประโยชน์ที่ใหญ่และมีบทบาทในการควบคุมสังคมสูง เพราะภารกิจของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน ตลอดจนเรื่องสวัสดิภาพ สวัสดิการของประชาชน และเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการเมืองการปกครอง จึงมีบทบาทในการต่อรองทางการเมืองสูงและเป็นที่ยกย่องของนักการเมือง ในอันที่จะได้เข้ามาควบคุมกระทรวงมหาดไทย ที่มีอำนาจและอิทธิพลในสังคมไทยนี้

คำว่า “กลุ่มผลประโยชน์” (interest groups) และคำว่า “กลุ่มอิทธิพล” (pressure groups) นั้น นักวิชาการยังให้ความหมายที่สับสนระหว่างคำทั้งสองอยู่ เพราะคำทั้งสองต่างมีความหมายที่ใกล้เคียงกันและมีความเกี่ยวพันกัน ในบางครั้งเป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจใช้แทนในความหมายเดียวกันได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติการเมือง (approach) ของแต่ละคน ดังนั้นการให้ความหมายและการเรียกชื่อระหว่างคำทั้งสองนั้น บางท่านก็จะเรียกว่าเป็น กลุ่มผลประโยชน์ บางท่านก็จะเรียกว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล แตกต่างกันไป ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของคำทั้งสองไว้ต่างกัน ดังนี้

David B. Truman ได้อธิบายความหมายของ “กลุ่มผลประโยชน์” ว่าเป็น กลุ่มที่มีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน (shared attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้น และมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะสถาบันใด

³⁴ ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมือง การบริหารของไทย ภาวะของชาติ, หน้า 3.

ก็ตาม หรือแสวงหาผลประโยชน์ หรือจุดหมายปลายทาง โดยผ่านกระบวนการเมือง กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง³⁵

S.E. Finer ได้ขยายความเพิ่มว่า “กลุ่มผลประโยชน์” หมายถึง กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐ ให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ได้ต้องการที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองของรัฐ³⁶

Garbriel A. Almond และ G. Bingham Powell Jr. ได้ให้ความเห็นว่า “กลุ่มผลประโยชน์” เป็นกลุ่มของบุคคลที่เกี่ยวข้องกันด้วยผลประโยชน์เฉพาะอย่าง โดยสมาชิกมีความเห็นตรงกัน และมีความตระหนักในความเกี่ยวข้องกันนี้³⁷ และ Garbriel A. Almond ยังได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท³⁸ คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์แบบที่มีการรวมตัว เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ร้ายแรง (anomic interest group) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจาก การรวมตัวกันของฝูงชนที่มีอารมณ์รุนแรง ขาดการจัดตั้งองค์กร หรือถ้ามีองค์กรก็มีในลักษณะที่ไม่ยั่งยืน และเป็นกลุ่มที่ไม่มีค่านิยม หรือแบบแผนของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองที่แน่นอน การเรียกร้องก็มักไม่มีประสิทธิภาพและมักมีบทบาทซ้ำซ้อนกับกลุ่มสังคมอื่น ๆ โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มประเภทนี้จะใช้วิธีการที่รุนแรงในการเรียกร้องผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่น การรวมกลุ่มกันของผู้ก่อการร้ายในเขตเมือง หรือการที่ฝูงชนมารวมตัวกันหลังการจลาจลเพื่อก่อความรุนแรง



³⁵ David B.Truman ,The Government Process : Political Interest and Public Opinion (New York : Alfred A. Knopf. Inc. , 1955) , p.37.

³⁶ S.E. Finer , “ Interest Groups and the Political Progress in Great Britain ,” in H.W.Ehrmann (editor) , Interest Groups on four Continents (Pittsburg : Pittsburgh Press , 1958) , p.237.

³⁷ Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell Jr. , Comparative Politics (Boston : Little Brown , 1966) , p.75.

³⁸ กนลา สุขพานิช , “ แนวทางที่ใช้ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ” ใน ระบบการเมืองเปรียบเทียบ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2534) , หน้า 80 - 83.



2. กลุ่มผลประโยชน์แบบที่ไม่มีการรวมตัวกัน ในรูปของสมาคม (non - associational interest group) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเภทแรก คือ ชาติการจัดตั้งองค์กรเป็นอย่างดีและมีกิจกรรมที่ไม่ต่อเนื่อง ซึ่งได้แก่ กลุ่มเครือข่าย กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มท้องถิ่น หรือกลุ่มชนชั้น เป็นกลุ่มที่แสดงออกถึงความต้องการในผลประโยชน์ อย่างเป็นครั้งเป็นคราว และใช้วิธีการเรียกร้องผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ คือ อาจเรียกร้องผ่านกลุ่ม เพื่อนร่วมรุ่น กลุ่มครอบครัว - เครือญาติ หรือผ่านกลุ่มทางศาสนาอื่น ๆ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พบมากในสังคมกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลาย เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อความผูกพันและความจงรักภักดีในหมู่เครือญาติ เผ่าชนและกลุ่มเพื่อนฝูง ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในสังคมส่วนใหญ่นั้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ จะมีลักษณะอ่อนแอ และขาดประสิทธิภาพในการเรียกร้อง

3. กลุ่มผลประโยชน์แบบที่มีการรวมตัวกัน ในรูปของสถาบัน (institutional interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่สำคัญได้แก่ พรรคการเมือง บริษัทการค้า กลุ่มธุรกิจ กองทัพ ข้าราชการ และศาสนจักร เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้มักมีบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ทั้งของกลุ่มตน และของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้นกลุ่มสถาบันนี้จึงอาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ดังที่กล่าวมาแล้ว หรืออาจรวมตัวเป็นกลุ่มย่อย ๆ ก็ได้เช่นกัน ซึ่งได้แก่กลุ่มนายทหารหนุ่ม, กลุ่มพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา, กลุ่มลัทธิศาสนา, กลุ่มข้าราชการระดับล่าง, กลุ่มนักปกครองระดับสูง หรือกลุ่มคณาจารย์ เป็นต้น

4. กลุ่มผลประโยชน์แบบที่มีการรวมตัวกัน ในรูปของสมาคม (associational interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่สำคัญ ได้แก่ สหพันธ์กรรมกร หอการค้า สมาคมผู้ผลิต สมาคมเชื้อชาติ องค์กรทางศาสนา และองค์กรเอกชนต่าง ๆ กลุ่มนี้มีลักษณะสำคัญ คือ ทำการเรียกร้องผลประโยชน์ ให้กับกลุ่มของตนโดยเฉพาะ และจะทำการจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างถาวร การเรียกร้องผลประโยชน์ก็ได้กระทำอย่างมีการวางแผนเป็นอย่างดี และมีขั้นตอนของการดำเนินงานที่แน่นอนด้วย

Graham Wootton อธิบายความหมาย "กลุ่มผลประโยชน์" ว่าหมายถึง กลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์กรทุกองค์กร ที่แสวงหาอิทธิพล หรือนโยบายสาธารณะ (public policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธ ที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ³⁹

39

Graham Wootton , Interest Groups (Englewood Cliffs : Prentice-Hall , Inc. ,1978), p.1.

กลุ่มผลประโยชน์ เป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนคติที่ทำการเรียกร้องข้อเสนอของตน โดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มตัวอย่างจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups) เมื่อใดก็ตาม ที่กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาท หรือกิจการในระดับการเมือง กลุ่มนี้ก็จะถูกเรียกว่าเป็น “กลุ่มอิทธิพล” (pressure groups)⁴⁰

ความหมายของ “ กลุ่มอิทธิพล ” ในหนังสือ International Encyclopedia of the Social Sciences หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) หลาย ๆ กลุ่ม โดยให้ความหมายว่า เป็นการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรืออาจเฉพาะเจาะจงของกลุ่มและภายใต้การเข้าร่วมกลุ่มกันนี้ ก็เพื่อให้มีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy)⁴¹

N.C. Hunt ให้คำจำกัดความคำว่ากลุ่มอิทธิพลว่าหมายถึง องค์กรใด ๆ ที่พยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการจะรับผิดชอบด้วยตนเอง หรือมิได้ต้องการแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารราชการโดยตรง⁴²

Maurice Duverger นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส มองว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทในการมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง กล่าวคือแม้กลุ่มอิทธิพลจะมีอิทธิพลอยู่ที่พยายามโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ โดยมีได้พยายามเสนอคนของกลุ่มขึ้นมาครอบอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ⁴³

นักวิชาการไทยเองก็ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ในเรื่องของความหมายของคำว่า กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ อย่างเช่น

⁴⁰ Ibid , p.2.

⁴¹ International Encyclopedia of the Social Sciences (New York : The Macmillan & The Free Press , 1968) , Vol.7 , p.486.

⁴² N.C. Hunt , “ Pressure Groups in the U.S.A.,” Occidents 12 (1956) : 114.

⁴³ Maurice Duverger , Party Politics and Pressure Groups , translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson’s University Paperback , 1972) , pp.101 - 102.

สมพงษ์ ชูมาก ให้ความหมายของกลุ่มอิทธิพลว่า หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่น กลุ่มกรรมกร , กลุ่มลูกจ้าง , กลุ่มชาวนา , กลุ่มข้าราชการ) สมาคมและขบวนการต่าง ๆ รวมทั้งหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้ จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครอง มากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ของบ้านเมือง⁴⁴

สังข์ พัฒโนทัย ได้ให้คำนิยามว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มบุคคลผู้ทรงอิทธิพลซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ และใช้อิทธิพลนั้น ดำเนินการโฆษณาชักจูง หรือดำเนินการอย่างอื่น เพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม⁴⁵

แสวง รัตนมงคลมาศ พิจารณาว่ากลุ่มอิทธิพล จะต้องมียอดประกอบที่สำคัญ 3 ประการ⁴⁶

1. เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่ม เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือ ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด
3. โดยเจตนาของการรวมกลุ่มนี้ ยังขาดไปถึง เรื่องของความต้องการ ที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ อันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

⁴⁴ สมพงษ์ ชูมาก , "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร," รัฐศาสตร์นิเทศ 9 (กรกฎาคม- กันยายน) : หน้า 17 - 18.

⁴⁵ สังข์ พัฒโนทัย , ปทานุกรมศัพท์ทางการเมือง อังกฤษ - ไทย (พระนคร : ศูนย์การพิมพ์ , 2511) , หน้า 752.

⁴⁶ แสวง รัตนมงคลมาศ " กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง " ใน ลัทธิการเมือง , ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (บรรณาธิการ) , (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2514) , หน้า 213.

แนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมืองไทย

การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นสิ่งที่ช่วยให้เราเข้าใจถึงสภาพการณ์ความเป็นมาและเป็นไป ตลอดจนวิวัฒนาการของการเมืองการปกครอง เพราะวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นสิ่งที่ช่วยอธิบายเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละรัฐ แต่ละชนชาติ แต่ละสังคม ย่อมไม่เหมือนกัน มีความแตกต่างกันออกไป วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญในการแสดงออกซึ่งทัศนคติ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนวิวัฒนาการของระบบการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง จึงเป็นสิ่งซึ่งนักรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญสนใจที่จะศึกษาค้นคว้า และมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น

Taylor ⁴⁷ ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมเป็นผลรวมที่สลับซับซ้อน ซึ่งประกอบด้วยความรู้ ความเชื่อ ทัศนคติ ศิลปะ ขนบประเพณี กฎระเบียบต่าง ๆ รวมกระทั่งถึง ความสามารถ และลักษณะนิสัยของบุคคล ซึ่งได้รับมาในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม ซึ่งลักษณะดังกล่าว จะได้รับการปลูกฝังและถ่ายทอดมาจากคนรุ่นก่อน และกลายเป็นส่วนหนึ่ง ในการดำเนินชีวิตของคนเรา

วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่คนในสังคมหนึ่ง ๆ ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง ในการกำหนดแบบแผนในการดำเนินชีวิตคนในสังคมนั้น ซึ่งทำให้คนในสังคมเดียวกัน มีแบบแผนความเชื่อ มีทัศนคติ ตลอดจนมีขนบธรรมเนียม ที่คล้ายคลึงกัน และมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากสังคมอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น คนตะวันตก และคนตะวันออก ต่างก็มีวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ภายในสังคมไทย ก็มีความแตกต่างกันไปบ้าง เช่น คนในภาคกลางอาจจะแตกต่างจากคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในด้านการดำเนินชีวิต ความเป็นอยู่ และภาษา เป็นต้น หรือแม้แต่คนในภูมิภาคเดียวกันก็อาจมีพฤติกรรม และการดำเนินชีวิตแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เพราะอิทธิพลของวัฒนธรรมย่อย (subculture) นั้นเอง ⁴⁸

⁴⁷ อ้างอิงใน Jame F. Downs , *Cultures in Crisis* (London : Glencore Press ,1971) , p.34.

⁴⁸ เซาว์ ไพโรพิรุณโรจน์ , *ลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมือง* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2530) , หน้า 106

วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ค่านิยม ทศนคติ และความเชื่อทางการเมือง ซึ่งเป็น มิติทางด้านจิตวิทยา สังคม และวัฒนธรรมของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของ ระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ย่อมเป็นผลผลิตทั้งของประวัติศาสตร์ของระบบการเมือง และประวัติศาสตร์ชีวิต ของมวลสมาชิกในระบบการเมืองนั้น ⁴⁹

Robert A. Dahl ⁵⁰ ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยในการอธิบายแบบ แขนต่าง ๆ อันแตกต่างกัน ของความขัดแย้งทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะ เด่น ๆ ได้แก่ ความรู้สึก หรือการอบรมกล่อมเกลา ของการแก้ปัญหา และการมีกิจกรรมร่วมกัน และความรู้สึก หรือการอบรมสั่งสอนที่มีต่อระบบการเมือง และที่มีต่อบุคคลอื่น

Milton Yinger ⁵¹ ได้ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นทัศนคติและ การอบรม ที่แต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความรู้สึกนิยมชมชอบ และไม่นิยมชมชอบต่อระบบการเมือง และการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง

อนุสรณ์ ลิ้มมณี ⁵² ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบกระสวน หรือชุด ของทัศนคติ ทิศทางของความคิด ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละคนที่มีต่อการเมือง ซึ่ง ประกอบด้วยระบบการเมือง ผู้แสดงบทบาททางการเมือง กระบวนการทางการเมือง และส่วน อื่น ๆ ของ ระบบการเมือง แบบกระสวนดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สมาชิกของระบบการเมืองส่วนใหญ่ มีอยู่ร่วมกัน

⁴⁹ ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ , หน้า 25

⁵⁰ Robert A. Dahl , Political Opposition in Western Democracies. (New Haven : Yale University Press , 1966) , pp.352 - 355.

⁵¹ Milton Yinger , Religion Society and the Individual . (New York : The Macmillan Company , 1962) , pp.380 - 381.

⁵² อนุสรณ์ ลิ้มมณี , การวิเคราะห์ระบบการเมือง (กรุงเทพมหานคร : คุณพิมพ์อักษรกิจ , 2525) , หน้า 50.

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงว่า วัฒนธรรมทางการเมืองนั้น จะเป็นตัวกำหนด พฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญ โดยจะเป็นแนวปฏิบัติของบุคคล ต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้ง ปวงนั่นเอง ดังนั้น การศึกษาลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยให้สามารถเข้าใจถึง ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีผล ต่อพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองนั้น ได้มีนักรัฐศาสตร์ ได้กล่าวไว้ ซึ่งน่าจะนำมาพิจารณาต่อไป⁵³

1. วัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นตัวกำหนดวิธีการของบุคคลแต่ละคน ที่จะตอบโต้ เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีการปฏิวัติเกิดขึ้น คนไทยอาจจะตอบโต้ ในลักษณะของการวิพากษ์วิจารณ์ ขณะที่คนชาติอื่น ๆ อาจจะรวมกันต่อต้าน หรือสนับสนุน โดยตรง เป็นต้น

2. วัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายของ การแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลว่าจะไปในลักษณะอย่างไร

3. วัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นปทัสถานที่กำหนด วิธีการที่ใช่ เพื่อบรรลุเป้าหมาย และความรู้สึกผูกพันต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตัวอย่างเช่น ถ้าต้องการเปลี่ยนคณะรัฐบาลในบางประเทศ อาจใช้วิธีการยุบสภา แต่ในบางประเทศอาจใช้การปฏิวัติ รัฐประหาร เพื่การดังกล่าว เป็นต้น

4. วัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยกำหนดวิธีการที่ให้คนแต่ละคน เข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถี ชีวิตทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศการเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะรัฐบาล จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ในบางประเทศอาจใช้วิธีการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับการมีวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการ นั่นเอง

5. วัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยกำหนดว่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรจะติดต่อกับใคร และในเรื่องนั้น ใครมีอิทธิพลเหนือใคร นั่นคือ จะช่วยกำหนดตำแหน่งที่มีอิทธิพล และมีอำนาจทางการเมือง นั่นเอง

6. วัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยกำหนดเนื้อหาของ การติดต่อทางการเมือง และผลของการติดต่อนั้น นั่นคือจะชี้แนะว่า ถ้าต้องการติดต่อในเรื่องการเมืองควรพูดถึงเรื่องอะไร และ ผลของการพูดเช่นนี้ จะเป็นอย่างไร

⁵³ Pricha Hongskrailers , "Political Culture : Its Nature and significance" , วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ 11 , (4 ตุลาคม 2517) , หน้า 78 - 79. อ้างใน เซาว์ โพรพิทูนโรจน์ , ลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมือง , หน้า 107 - 108.

7. วัฒนธรรมทางการเมือง จะกำหนดวิธีที่สถาบันทางการเมืองทั้งหลาย จะต้องปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองบางอย่างที่มีโครงสร้างเหมือนกัน เช่นพรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้น แต่เมื่อนำไปใช้ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกัน การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันเหล่านั้น จะแตกต่างกันไปด้วย บางสังคมอาจจะประสบความสำเร็จ บางแห่งอาจจะประสบความล้มเหลว เป็นต้น

ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง⁵⁴

แนวทางที่นิยมใช้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมือง ที่เป็นหลักนิยมโดยทั่วไปนั้น มักยึดถือเอาการจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบจำกัดวงแคบ (parochial political culture)

เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชื่อในระบบการเมือง ไม่รับรู้ในการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนไม่สนใจใยดี หรือไม่คิดว่าตนเอง จะมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีความผูกพันกับการเมือง รวมทั้งมิได้ตั้งความหวังข้อเรียกร้องจากระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ มักปรากฏในสังคมจารีตประเพณีดั้งเดิม หรือเผ่าชนที่มีการปกครองอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture)

เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล ที่มีลักษณะยอมรับอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และไม่รู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ หรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในทางการเมืองได้

⁵⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ , การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น , หน้า

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture)

เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือความเชื่อในระบบการเมืองโดยทั่วไป มีการรับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมือง และการบริหาร ตลอดจนมีความกระตือรือร้น สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ มีความหมาย สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมือง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับระบบทั้งในแง่ของผลผลิต และ วัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวคือในแง่ที่เห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์จากระบบแล้ว ก็จะเข้าร่วมผูกพันในการเสนอข้อเรียกร้อง หรือวิวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วย จึงเห็นได้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลในลักษณะของวัฒนธรรมประเภทนี้ มุ่งไปในทางเพื่อประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญ

การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย อันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสังคม จะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมในการใช้ชีวิตประจำวัน , พฤติกรรมการอยู่ร่วมกันในสังคม ตลอดจนรวมไปถึงพฤติกรรมการแสดงออกในทางการเมืองด้วย ความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม ย่อมมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมของคนเรายู่มาก เมื่อคนเรามีความรู้สึกนึกคิดอย่างไร ก็มักจะมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมออกมาอย่างนั้น ⁵⁵ และจะมีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกันไป ฉะนั้นเมื่อเราพิจารณาถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่สำคัญ ๆ จากในอดีตที่ผ่านมาที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของคนไทยมาจนถึงปัจจุบัน จะสามารถช่วยให้เรามีความเข้าใจในมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม พฤติกรรมทางการเมืองของไทยได้ดียิ่งขึ้น ปัจจัยและวัฒนธรรมต่าง ๆ ของไทยที่ควรนำมาพิจารณาถึง ได้แก่

ก. อิทธิพลของการปกครองในอดีต

ประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะในการปกครองที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ประเทศเดียว ที่สามารถดำรงความเป็นเอกราชไว้ได้ โดยไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้น ในยุคสมัยที่มีการล่าอาณานิคมจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก การที่ประเทศไทยไม่เคยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น ทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะดำรง

⁵⁵ ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ , หน้า 25.

รักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม และสถาบันทางการเมือง ตลอดจนวัฒนธรรม ประเพณี อันดั้งเดิมของไทยไว้ได้หลายอย่าง

และเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปกครอง ซึ่งเป็นเวลาประมาณเจ็ดทศวรรษ ที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือนับแต่สมัยสุโขทัย เมื่อประมาณปี พ.ศ.1780 มีลักษณะการปกครองแบบบิดากับบุตร ผู้ปกครองมีฐานะเป็นเสมือนบิดาของผู้ใต้ปกครองมีลักษณะคล้ายกับการปกครองคนในครอบครัว ผู้มีอำนาจเป็นฝ่ายช่วยเหลือประชาชน แต่ไม่ยอมให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือมาควบคุมตน เมื่ออิทธิพลแนวความคิดเช่นนี้ ได้ตกทอดมาถึงปัจจุบัน การคัดค้าน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก⁵⁶

ต่อมาในสมัยอยุธยา ประมาณปี พ.ศ.1893 ลัทธิเทวะสิทธิ์ เริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองการปกครอง โดยในยุคสมัยนั้น ถือกันว่า กษัตริย์ คือสมมติเทพ และทรงมีอำนาจเป็นล้นพ้น เป็นเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ซึ่งลักษณะการปกครองเช่นนี้ จะมีข้าราชการ เป็นตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ ประชาชนผู้ใต้ปกครองจะต้องเชื่อฟัง จะต้องเคารพ และจะต้องรับใช้การปกครองประเภทนี้ จึงเป็นที่มาของแนวความคิดแบบนายและบ่าว

การปกครองแบบบิดากับบุตรและแบบสมมติเทพนี้ ได้ปลูกฝังในความคิดความเชื่อของคนไทยเรื่อยมา จนถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.2475 ที่มีการนำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เข้าใช้ในประเทศไทย แต่อิทธิพลแนวความคิดดั้งเดิม ยังคงปลูกฝังอยู่ในทัศนคติ อุดมการณ์ และความคิดของประชาชนอยู่ และยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน เพราะรูปแบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลง เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงสถาบันทางการเมือง ซึ่งอิงกับรูปแบบทางตะวันตก และชนชั้นปกครองกลุ่มเล็ก ๆ ส่วนประชาชนก็ยังมีแนวความคิดแบบดั้งเดิม วัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองจึงเป็นแบบไทย ๆ เช่น ประชาชนก็ยังเคารพเชื่อฟังข้าราชการ , ข้าราชการมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้านายของประชาชน , ข้าราชการก็ยังสนใจที่จะรับใช้ผู้บังคับบัญชา มากกว่าจะรับผิดชอบและสนใจที่จะบริการประชาชน , ชนชั้นปกครองก็ถือว่าตนเองเป็นชนชั้นพิเศษ ที่มีอะไรเหนือกว่าประชาชน เป็นต้น

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 27

ข. กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมต่าง ๆ

เมื่อพิจารณากระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมในสังคมไทย จะเห็นได้ว่าในสังคมไทยนั้น มีกระบวนการถ่ายทอดที่สอดคล้องต้องกันให้แก่คนไทย โดยเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ ที่ต้องแสดงความเคารพกันและการอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ ทั้งในการดำเนินชีวิตทางสังคม และทางการเมือง⁵⁷ พิจารณาได้จากในสังคมครอบครัว สังคมชุมชน การอบรมกล่อมเกลาทางสังคม การอบรมสั่งสอนทางศาสนา การปกครองบังคับบัญชา ฯลฯ คนไทยจะได้รับการอบรมกล่อมเกลาให้เคารพเชื่อฟังตามบิดามารดา ผู้ที่มีอาวุโสสูงกว่า พระภิกษุ ครูอาจารย์ ข้าราชการ และปฏิบัติกันเป็นประเพณีสืบต่อกันมา ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สืบเนื่องมาจนถึงในปัจจุบัน ค่านิยมและทัศนคติดังกล่าวนี้ ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไปในชีวิตประจำวัน กิจกรรมส่วนตัว ตลอดจนถึงในการดำเนินชีวิตในหน้าที่การงาน ตัวอย่างเช่น ในโครงสร้างของสถาบันครอบครัว บุคคลมีฐานะทางสังคมที่แตกต่างกัน เช่น พ่อ แม่ พี่ น้อง ลูก ป้า น้า อา ฯลฯ ซึ่งบุคคลที่มีวิญญูณ์ คุณวิญญูณ์ต่ำกว่า ก็จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามผู้ที่มีวิญญูณ์หรือคุณวิญญูณ์สูงกว่า , หรืออย่างในระบบราชการนั้น ก็จะมีข้อกำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา , นักเรียน นักศึกษา ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามครูอาจารย์ ล้วนแล้วแต่ทำให้ยอมรับความแตกต่างในด้านฐานะของบุคคล อำนาจ ซึ่งลดหลั่นกันตามลำดับ และเมื่อพิจารณาถึงคำสอนในทางศาสนา ซึ่งเชื่อกันว่า ฐานะทางสังคมของคนเรานั้น เป็นผลมาจากกรรมเก่า และผลบุญ ของแต่ละบุคคล ก็ย่อมเสริมให้ความเชื่อ และทัศนคติดังกล่าว ผังแน่นมากยิ่งขึ้น

ทัศนคติในเรื่องการเคารพผู้ใหญ่ ผู้ที่อาวุโสกว่านั้น มีตั้งแต่ในระดับครอบครัว ในระดับสังคม และยังไปขยายแพร่ออกไปยังระดับชาติด้วย ผู้นำประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ ตลอดจนรัฐบาล ถือว่าเป็นบุคคลที่ต้องเคารพและเชื่อฟัง ส่วนข้าราชการนั้นก็มิใช่ฐานะเป็นบุคคลที่มีศักดิ์ศรีต้องเคารพและเชื่อฟังเช่นเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่า อิทธิพลของความคิดและความเชื่อในลักษณะนี้ มีทั้งในระดับครอบครัว ระดับสังคม และในระดับชาติ ซึ่งได้ถ่ายทอดต่อ ๆ กันมาช้านานแล้ว อีกทั้งในกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม การศึกษา ศาสนา ก็ได้เสริมความคิดและความเชื่อดังกล่าวให้ยังคงอยู่ในความคิด ความเชื่อ ทัศนคติของประชาชนในสังคมไทยอยู่ตลอดเวลา คนในสังคมไทยส่วนมาก จึงยังเน้นค่านิยมแบบดั้งเดิม ก่อให้เกิดความต่อเนื่องของ

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 28.

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมมากกว่าที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ค่านิยม และพฤติกรรมทางการเมืองสมัยใหม่⁵⁸

ค. วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำกับประชาชน

ความเชื่อแบบดั้งเดิม ในเรื่องความแตกต่างกันในสิทธิและอำนาจ ยังคงมีอิทธิพลต่อความคิดของคนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง ประกอบกับการได้รับการศึกษาน้อย แนวโน้มในการสนใจทางการเมืองจึงมีน้อย เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง ส่วนชนชั้นนำในสังคมแม้จะมีการศึกษาที่สูงกว่า และมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ค่อนข้างจะทันสมัยกว่า แต่ก็ยังไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เข้มแข็งนัก และมีอุดมการณ์ที่แปลกแยกแตกต่างกันออกไปตามสาขาอาชีพและบทบาททางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามก็มุ่งที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ในกลุ่มของตน จึงมีแนวโน้มที่มีลักษณะอนุรักษนิยม

ชนชั้นนำของไทยอันได้แก่ ผู้นำฝ่ายทหาร ข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจและนักวิชาการ ยังยึดมั่นในระบบการปกครองโดยชนชั้นนำกลุ่มน้อย และต่างก็ถือว่ากลุ่มของตนนั้น มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในการที่จะเป็นผู้ปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน และมีแนวโน้มที่จะไม่ยอมรับประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ กับมีนโยบายที่ต่อต้านอยู่เนือง ๆ ทักษะคติของชนชั้นนำของไทย เราอาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า ผู้นำฝ่ายทหาร มีความคิดว่าตนเป็นบุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถและมีลักษณะผู้นำที่ดีเหมาะสมที่จะเข้าไปบริหารในที่ใด ๆ ก็ได้ มีความกล้าหาญในการตัดสินใจ และได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ เพราะมีอาวุธและมีการจัดตั้งที่ดีกว่า ส่วนกลุ่มข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจมีความคิดว่ากลุ่มของตนนั้น มีความรู้และมีความชำนาญในการบริหารประเทศชาติ เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมและยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองตนเองที่ดีพอและไม่ยอมรับในหลักการ

⁵⁸

James N. Mosel, "Communication Patterns and Political Development in Transitional Thailand", *Communication and Political Development*, ed. by Lucian W. Pye (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1967), Chapter 12. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

และวิธีการทางประชาธิปไตย คงพึงพอใจในระบบเจ้าขุนมูลนายมากกว่า , สำหรับกลุ่มนักวิชาการ มีความคิดว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ ควรจะให้ผู้ที่มีความรู้ เพราะจะสามารถตัดสินใจ กำหนดนโยบาย วางแผนแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมได้ดีกว่า ในสังคมไทยจึงยังมีความแตกต่างกันในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำ และประชาชนอยู่มาก ซึ่งชนชั้นนำยังมีแนวความคิดที่อนุรักษ์นิยม อยู่ค่อนข้างมาก

จ. วัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ของไทย ⁵⁹

จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทย ประกอบกับ สถาบันทางการเมือง สถาบันทางสังคม การศึกษา ศาสนา กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางสังคม และกระบวนการกลมกลืนทางการเมือง ทำให้สังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง อันได้แก่

1. อำนาจนิยม คนไทยส่วนใหญ่ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบ ในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการปกครองในทุกระดับ นับตั้งแต่ครอบครัว ไปจนถึงระดับชาติ จะนิยมการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม มากกว่า การใช้เหตุผล หลักการ หรือการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะนิยมการรวบอำนาจไว้ในตัวผู้นำ การทำงานจึงมีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนลงมา มากกว่าจะมีการริเริ่มจากเบื้องล่าง ผู้นำนิยมที่จะเกรงกลัว เคารพเชื่อฟัง และอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ ไม่นิยมที่จะโต้แย้งหรือโต้เถียง

2. นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง สังคมไทยคนส่วนใหญ่ อยู่ในกลุ่มพวกพ้องกลุ่มหนึ่ง กลุ่มใดเสมอ ผู้นำ ผู้เป็นเจ้านาย ผู้มีอำนาจวาสนา ผู้มีบารมี ต้องสามารถให้ความคุ้มครองและให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องได้ ส่วนลูกน้องจะต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุน และให้บริการแก่เจ้านาย ความสัมพันธ์เช่นนี้ จะมีในทุกหนทุกแห่ง เช่น ในความสัมพันธ์ทางการเมือง ในระบบพรรคการเมือง หรือในระบบราชการ คนไทยจึงนิยมนับถือ ผู้มีอำนาจ เพื่ออาศัยบารมีปกป้อง

⁵⁹ เียบเรียงจาก เรื่องเดียวกัน , หน้า 36 - 49.

ผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการจำนวนมาก จึงมีแนวโน้มที่จะสนใจรับใช้ผู้ที่เป็นเจ้านาย นอกจากนี้ ประชาชนส่วนมากก็ยังถือว่า ข้าราชการเป็นเจ้านายของตน

3. ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นอกจากจะนิยมระบบ เจ้านายกับลูกน้องแล้ว ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือกันเป็นการส่วนตัว มีความสำคัญมาก ในการประกอบกิจกรรมเกือบทุกอย่าง การรวมกลุ่มในทางการเมืองหรือสังคม จึงต้องอาศัยบุคลิกภาพของผู้นำเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังเป็นผู้เล็งผลเลิศในทางปฏิบัติ มากกว่าจะยึดมั่นในอุดมการณ์ กล่าวคือ จะสนใจกับสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม หรือสภาพความเป็นจริงได้ โดยไม่ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับเรื่องที่ทำสำเร็จ หรือให้ผลประโยชน์แก่ตนอย่างชัดเจน เช่น การนิยมเข้าข้างผู้ชนะ ใครยึดอำนาจได้ก็จะถือเป็นฝ่ายถูก เป็นต้น จึงมีการยึดมั่นในความสำคัญของตัวบุคคล มากกว่าระบบ อุดมการณ์ หลักการ หรือเหตุผล เช่น ในการเลือกตั้ง คนทั่วไปมักจะคำนึงถึง คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร มากกว่านโยบาย หรืออุดมการณ์ของพรรคการเมือง เป็นต้น

4. มีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระบบเจ้าขุนมูลนายทำให้มีการแบ่งชั้นวรรณะกันระหว่างคนไทย ทำให้คนไทยมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ถือว่าทุกคนต้องรู้จักที่ต่ำที่สูง ไม่ควรตีเสมอผู้ใหญ่ คนไทยยึดถือสิ่งที่ติดตัวคนมา เช่น คุณสมบัติที่มีอยู่ ตามชาติวุฒิ วิทยุฒิและคุณวุฒิ มากกว่าความสำเร็จของบุคคล บุคคลผู้มีความสมบัติเหล่านี้ ถือว่าเป็นผู้ใหญ่ที่ผู้น้อยจะต้องเคารพ เชื่อฟัง ยกย่อง และนับถือ คนไทยจะยกย่องนับถือผู้ที่เกิดมาในตระกูลสูง เช่น เป็นเชื้อพระวงศ์ ตระกูลขุนนาง หรือพวกผู้ดี ตระกูลที่มั่งมี คนไทยยกย่องนับถือความเป็นผู้ใหญ่ คือผู้ที่มีฐานะตำแหน่งทางสังคมสูง มีอายุมาก ทำงานหรือเป็นสมาชิกขององค์กรมานาน เพราะถือว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ในชีวิตมามาก ย่อมฉลาด สุขุม เข้าใจโลก การพิจารณาความดีความชอบ หรือการเลื่อนตำแหน่งในวงราชการ รวมทั้งการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมักถือตามอาวุโส มากกว่าผลงาน และความสามารถ ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังนิยมยกย่องผู้ผ่านการศึกษาสูง ๆ มากกว่าจะสนใจในความรู้ที่แท้จริงของบุคคล ประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตร จึงเป็นใบเบิกทางที่ดี ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมเหล่านี้ ทำให้คนไทยยอมรับในเรื่องความเสมอภาคของบุคคลได้ยาก ทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ

5. ความเป็นอิสระนิยม คนไทยรักความเป็นอิสระชอบทำอะไรโดยลำพังตนเอง ไม่อยาก
ให้ใครมายุ่งเกี่ยวกับตนมากนัก ไม่ชอบการถูกบังคับ หรือตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคน
อื่น คนไทยส่วนมากขาดระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ไม่ชอบอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์
หรือกฎหมายของสังคม และไม่ค่อยจะมีระเบียบวินัย ความพยายามในการดึงคนเข้ามาอยู่ใน
วินัยเสียบ้าง สะท้อนให้เห็นความจริงในเรื่องนี้ เช่น การบังคับให้สวมเครื่องแบบตั้งแต่นักเรียน
ไปจนถึงข้าราชการ การบังคับให้นักเรียนตัดผมสั้น การบังคับให้คนอยู่ในวินัยจะได้ผลก็เฉพาะ
ต่อหน้า หากลับหลังคนก็จะละเมิดกัน การละเลยหรือฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีอยู่ทั่ว ๆ ไปในสังคม
เพราะคนไทยชอบอยู่อย่างสบายอย่างที่ว่า "ทำอะไรตามใจ คือไทยแท้" โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
ท้องที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญ การดำเนินชีวิตของชาวบ้านจะเป็นไปอย่างง่าย ๆ และละเลยต่อ
กฎหมายต่างๆ ยิ่งกว่านั้นคนไทยยังไม่ชอบการรวมกลุ่มโดยถือหลักต่างคนต่างอยู่ การรวมกลุ่ม
ในทางการเมือง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงเป็นไปได้ยาก ความรับผิดชอบต่อ
สังคมส่วนรวมจึงมีน้อย

6. การยึดมั่นในประเพณีดั้งเดิม คนไทยจำนวนไม่น้อย ยังยึดมั่นในความเชื่อ ค่านิยม
ทัศนคติ และประเพณีแบบเก่า ๆ อยู่ กล่าวคือ ยังเชื่อถือในเรื่องอิทธิปาฏิหาริย์ ภูตผีปีศาจ ใน
เรื่องของไสยศาสตร์ ของขลัง และโชคกลางอยู่ จึงมักฝากอนาคตไว้กับดวงชะตา สิ่งเหล่านี้เป็น
ที่พึ่งทางใจ หรือความหวังของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประสบปัญหาหรือความเดือดร้อน
จึงเป็นการยากที่คนไทยโดยทั่วไป จะยึดหลักเหตุผล จะรู้จักวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือมองโลกตาม
ความเป็นจริง โดยทั่วไปแล้ว คนไทยส่วนใหญ่มักมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะอนุรักษ์นิยม จะสนใจ
ในพิธีกรรมมากกว่าการทำงานที่จะให้บรรลุผลอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง
และการเสี่ยง ตัวอย่างของพฤติกรรมเหล่านี้มัน เช่น จะมีการปรึกษาหมอดูเพื่อหาฤกษ์
ในการทำรัฐประหาร หรือสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการถือว่า การเมืองเป็นเรื่องของหลวง หรือ
ผู้มีอำนาจ ประชาชนโดยทั่วไปไม่ควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ยิ่งกว่านั้นคนเหล่านี้ ยังมีความคิด
อ่านค่อนข้างแคบ คือยังผูกพันต่อกลุ่มเดิม ๆ ของตน เช่น ท้องถิ่น สถาบัน หรือพวกพ้องของตน
มากกว่าต่อสังคมส่วนรวม

7. ความเฉื่อยชา คนไทยไม่กระตือรือร้น หรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง โดยทั่วไป
จะพอใจในสถานภาพที่เป็นอยู่ของตนเอง จะยอมรับสภาพที่เสียเปรียบของตนเอง โดยถือว่าตน
มีบุญวาสนา หรือโชคชะตาอยู่เพียงแค่นั้น เป็นกรรมเก่าของตน จึงไม่ชอบกระตือรือร้นดิ้นรน

ชวนชาย ทำงานเท่าที่จำเป็นในการครอบชีพเท่านั้น ส่วนใหญ่จะชอบความสะดวกสบายและสนใจกับอบายมุขต่าง ๆ เช่น การเล่นเกมพนัน และเลขของมีนเมา แต่จะไม่ชอบจริงจังกับชีวิตและงาน ชาติการมุ่งมั่นในเรื่องความสำเร็จของงาน ชอบความรื่นเริงสนุกสนาน ซึ่งอาจมีแฝงอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ในพิธีกรรมทางศาสนา หรือแม้แต่ในกิจกรรมทางการเมือง แม้แต่การประท้วง หรือนัดหยุดงาน ก็มักจะมีการละเล่น มีการร้องเพลง มีการร่าเริง มีการเล่นต่าง ๆ สลับกันไป เกี่ยวกับการเมืองก็ถือว่า การเมืองเป็นสิ่งสกปรก ไม่ก่อให้เกิดผลดีกับตัวเอง และคนส่วนใหญ่ถือว่า การแก้ปัญหาสังคมเป็นเรื่องของราชการ เป็นเรื่องของบ้านเมือง เป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง จึงสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย การเลือกตั้งโดยทั่วไป ประชาชนจึงให้ความสนใจและมีส่วนร่วมน้อย

8. การขาดความเชื่อมั่นในตนเอง มองโลกในแง่ร้ายและขาดความไว้วางใจในผู้อื่น คนไทยจำนวนมาก ที่ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ขาดความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหา หรือเอาชนะกับสิ่งแวดล้อม หากต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ, ความอดอยาก, โรคภัยไข้เจ็บ, การถูกเอาเปรียบจากกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล หรือผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจึงต้องแสวงหาคำแนะนำ ไม่คิดว่าความทุกข์ยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองจะมีทางแก้ไขได้ มักจะขอให้อำนาจศักดิ์สิทธิ์มาช่วย และหวาดระแวงไม่ไว้วางใจคนอื่น เว้นแต่จะเป็นคนในกลุ่มของตนเอง แต่ในทางการเมืองแล้วมักจะมอบความไว้วางใจให้กับตัวผู้นำ ในขณะที่บรรดาผู้นำขาดความศรัทธา และความไว้วางใจในตัวประชาชน สิ่งดังกล่าวเหล่านี้ เป็นผลมาจากทัศนคติแบบอำนาจนิยมนั่นเอง

9. การรักสงบและการประนีประนอม คนไทยส่วนใหญ่มีนิสัยที่รักสงบ ไม่นิยมความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่วนใหญ่ จึงเป็นไปอย่างสงบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่มีการเสียเลือดเนื้อมากนัก คนไทยมักหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง มีความอดทนต่อการเอาเปรียบ มีนิสัยถ่อมตัว เกรงใจผู้อื่น รวมทั้งความสุภาพ ทำให้คนไทยไม่ชอบวิพากษ์วิจารณ์ คัดค้านผู้อื่น ต่อหน้าต่อตา ยิ่งกว่านั้น การยึดหลักทางสายกลาง แม้จะมีส่วนดีที่ช่วยทำให้คนไทยรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ชอบการประนีประนอม มากกว่าการหักหาญน้ำใจกัน แต่ก็มีอยู่เสมอที่นำเอาหลักนี้มาใช้ในทางที่ผิด เป็นผลทำให้ไม่มีการตัดสินใจที่เด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป จึงทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาใด ๆ ทำได้ยาก

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง กับระบบราชการ

เมื่อพิจารณาถึงระบบการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายรัฐบาลแล้ว ข้าราชการ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือ เป็นจักรกลที่สำคัญยิ่งของการบริหารงาน เป็นกลไกที่ปฏิบัติตามนโยบาย ประเด็นที่กล่าวกันบ่อยครั้ง คือ ระบบราชการและตัวราชการ จะเป็นตัวแปรสำคัญทั้งในแง่บวก และแง่ลบ เช่น ถ้ระบบราชการพยายามผูกขาดอำนาจ จนฝ่ายบริหารไม่สามารถควบคุมได้ ผลก็คือ กระทรวงต่าง ๆ จะเป็นรัฐบาลเสียเอง แต่ในทางกลับกัน ถ้ระบบราชการถูกสั่นคลอน โดยข้าราชการการเมือง จนหมดความเชื่อมั่น ปัญหาที่จะตามมาคือ จะกลายเป็นระบบที่ไม่สามารถเชื่อประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่กลายเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้ การครอบงำของ นักการเมือง⁶⁰ ระบบราชการเป็นกลไกการบริหารสำคัญของรัฐ ตามทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ สังคมที่พัฒนาและมีการจัดตั้งสถาบันอย่างซับซ้อน จะไม่สามารถหลีกเลี่ยงการมีลักษณะการจัดตั้งแบบบังคับบัญชาลดหลั่นตามลำดับ ซึ่งเรียกว่า bureaucracy ซึ่งจะเกิดขึ้นในภาครัฐและภาคเอกชน ระบบราชการ คือ public bureaucracy ซึ่งจะมิอยู่ในสังคมสมัยใหม่ทุกสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ไม่มีสังคมสมัยใหม่สังคมใด สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากระบบราชการ นี่คือความเป็นจริงซึ่งจะมองข้ามไม่ได้⁶¹

แนวความคิดที่ว่าการบริหาร หรือระบบบริหาร เป็นเครื่องมือของการเมือง หรือระบบการเมืองนั้น หมายความว่า ในความสัมพันธ์ทางอำนาจแล้ว การเมืองหรือระบบการเมืองเป็นฝ่ายที่มีฐานะเหนือการบริหาร แนวความคิดนี้ เป็นแนวความคิดแบบอุดมคติ ซึ่งในทางปฏิบัติ ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวมีอยู่ในระบบการเมืองตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ในระบบการเมืองตะวันตก สถาบันทางการเมืองมีความแข็งแกร่ง มีความต่อเนื่อง และสามารถควบคุมกลไกการบริหาร ให้เป็นเครื่องมือรับใช้การกำหนดนโยบายของนักการเมืองได้ นอกจากนี้การให้ความสำคัญแก่นักการเมืองในการกำหนดนโยบาย และข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตาม นโยบายยังได้รับการยอมรับ จากประชาชนโดยทั่วไป จากตัวนักการเมืองเอง และจากข้าราชการ ว่าเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่พึงปรารถนา จนถึงเป็นปกติกาทางการเมือง ที่สำคัญประการหนึ่ง ควบคู่ไป

⁶⁰ ลิขิต สิริเวศิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 242

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 243

กับกติกากาการปกครองอื่นๆ ตามที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือประเพณีการปกครอง (ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร) อีกด้วย ⁶²

แต่สำหรับในระบบการเมืองที่กำลังพัฒนานั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง การเมืองกับการบริหารมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ แทนที่ฝ่ายการเมืองจะมีฐานะเหนือการบริหาร ฝ่ายบริหาร (ข้าราชการ) มักจะเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมือง ตั้งแต่การเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดนโยบาย และแม้แต่การใช้อิทธิพล เข้าควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง ปรากฏการณ์เช่นนี้ ก่อให้เกิดความตึงเครียด และความขัดแย้งระหว่างนักการเมือง กับ ข้าราชการประจำ เป็นระยะ ๆ ตลอดจนนำไปสู่การล้มเลิกสถาบันทางการเมือง ในกรณีที่ความขัดแย้งดังกล่าว พัฒนาไปสู่ระดับสูง ที่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจประนีประนอมกันได้ ⁶³

ดังนั้น นักรัฐศาสตร์หลายคนจึงมีความเห็นว่า ในการศึกษาการพัฒนาทางการเมือง หรือระบบการบริหารนั้น การศึกษาบทบาททางการเมืองของข้าราชการจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้เรามีความเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองมากกว่า ที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะสถาบันทางการเมืองแต่เพียงส่วนเดียว เพราะระบบบริหาร มีความมั่นคงแข็งแรง มีอิทธิพล และสามารถใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงทางการเมือง สิ่งที่เราเรียกกันว่า “ การเมือง ” จึงมีศูนย์กลางอยู่ที่ระบบบริหารมากกว่าอยู่ที่ตัวระบบการเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงเกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในระบบบริหาร (intrabureaucratic conflict) มากกว่าจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในสถาบันทางการเมือง ⁶⁴

⁶² ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536) , หน้า 246

⁶³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 247

⁶⁴ Fred W. Riggs , “ Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View ” in Joseph (apalombare (ed.) , Bureaucracy and Political Development (Princeton New Jersey : Princeton University Press , 1963) pp.169.

ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีอยู่มากพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทำการศึกษาเป็นสิ่งที่เราสามารถพบเห็นได้ในชีวิตและความรู้สึกในประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท มีความรู้สึกเสมอว่า ข้าราชการฝ่ายปกครอง อย่างเช่นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตำรวจ ฯลฯ เป็นเจ้านายของตน ซึ่งจะต้องให้ความเคารพ และจะต้องเกรงใจ เราไม่สามารถที่จะปฏิเสธความรู้สึกว่า สิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้น และมีอยู่ในสังคมไทยจริง และเกิดขึ้น ปลูกฝัง ถ่ายทอด มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ดังที่กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในช่วงต้น แล้ว ว่าสิ่งต่าง ๆ นี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งของความรู้สึกนึกคิด เป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ ในอันที่จะแสดงออก มีส่วนร่วมในทางการเมืองและมีผลต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของไทย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีผู้สนใจศึกษามีผู้สนใจค้นคว้าและเสนอแนวทางต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลของข้าราชการต่อระบบการเมืองการปกครอง แต่กระนั้นข้อเสนอและความเห็นต่าง ๆ เหล่านั้น ก็ยังไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างเกิดผล และไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนสนใจและศึกษาผลการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะขอนำมากล่าวถึง คือ

การศึกษาของ **เผด็จ โสมจะบก**⁶⁵ ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองมีผลกระทบต่อสังคม พบว่านายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครองระดับสูงของอำเภอ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางแล้ว นายอำเภอยังมีอิทธิพลต่อราษฎรในฐานะผู้นำท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในหลายกรณี นายอำเภอมิมีพฤติกรรมที่ต้องปฏิบัติ ทั้งๆที่พฤติกรรมดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องปฏิบัติ บางกรณีนายอำเภอสามารถจูงใจคนให้มาร่วมทำงานหรือสามารถจัดหาทรัพย์สินเงินทองมาใช้จ่ายในกิจการบางอย่าง โดยไม่ต้องใช้งบประมาณของแผ่นดิน ดังจะเห็นได้จากอิทธิพลของนายอำเภอ ในการจัดงานประเพณี งานประจำปี การพัฒนาท้องถิ่น การจัดหาทุนเพื่อกิจกรรมบางอย่าง , การต้อนรับ และงานสังคมต่าง ๆ

⁶⁵ เผด็จ โสมจะบก , อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครอง ในฐานะผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำรวจตำแหน่งนายอำเภอ , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520.

การศึกษาของ มธุรส ใหญ่ขยัน⁶⁶ ซึ่งได้ศึกษาข้าราชการ ในระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมพัฒนาชุมชน จำนวน 175 คน เมื่อเดือนมีนาคม 2520 ผลการศึกษาวิจัยสนใจเกี่ยวกับภูมิหลังของข้าราชการที่แตกต่างกันจะมีผลทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกันหรือไม่ โดยมุ่งวัดความสนใจและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ทศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยอำนาจนิยม ผลการวิจัยพบว่า หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกดังกล่าว มีทัศนคติการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับสูง มีทัศนคติแบบอำนาจนิยมต่ำ เป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม มธุรส ก็ได้เสนอว่าแม้ผลการวิจัยจะออกมาว่า ทัศนคติการเมืองแบบประชาธิปไตยสูงกว่าแบบอำนาจนิยมก็ตามแต่ก็ยังข้าราชการอีกบางส่วนที่ยังมีความคิดแบบอำนาจนิยมอยู่ด้วยเช่นกัน

การศึกษาของ สมพร เขียวเม่น⁶⁷ ศึกษาถึง ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ระดับ 2 , ระดับ 3 จำนวน 760 คน พบว่าข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งระดับ 2 และระดับ 3 มีความเชื่อที่โน้มเอียงไปในทางที่สนับสนุนประชาธิปไตย แต่ผลดังกล่าวมีระดับเข้มข้นน้อย ดังนั้น ผลดังกล่าวจึงมีอาจสรุปได้ว่าข้าราชการดังกล่าว มีความเชื่อที่สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งในทางตรงกันข้ามอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการดังกล่าวยังมีความเชื่อแบบอำนาจนิยมอยู่มาก และเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย

⁶⁶ มธุรส ใหญ่ขยัน , ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี ข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนก สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมพัฒนาชุมชน , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520.

⁶⁷ สมพร เขียวเม่น , ความเชื่อทางการเมืองของข้าราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรุงเทพมหานคร , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520.

จากการศึกษาวิจัยของ สิริวุฒิ หงษ์พานิช⁶⁸ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า

ประการแรก ตำรวจตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมือง ในลักษณะตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมือง นอกจากนี้นักการเมืองได้แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจและควบคุมกิจการตำรวจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกำลังคนอาวุธ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วราชอาณาจักร ที่นักการเมืองต้องการใช้ในการแสวงหาและพิทักษ์รักษาอำนาจ ประกอบกับโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจเอื้ออำนวยต่อการครอบงำทางการเมือง

ประการที่สอง ตำรวจสร้างอิทธิพลทางการเมืองในลักษณะการสร้างอิทธิพลทางการเมืองโดยตรง (โดยการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง) และทางอ้อม (การมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงอยู่เบื้องหลัง) การวิเคราะห์สาเหตุการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของตำรวจปรากฏว่า เนื่องมาจาก การที่ข้าราชการทหารและพลเรือน เป็นกลุ่มอิทธิพลกลุ่มเดียวที่มีอำนาจและบทบาททางการเมืองไทยตลอดมา ตำรวจในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนจึงต้องมีบทบาททางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องการตำรวจเป็นฝ่ายสนับสนุนในการบริหารราชการแผ่นดิน และรักษาความมั่นคง เนื่องจากนักการเมืองได้แต่งตั้งบุคคลที่ตนเองไว้วางใจดำรงตำแหน่งสำคัญในกรมตำรวจ และตำรวจมีอำนาจหน้าที่ มีกำลังพลอาวุธ ในการปฏิบัติภารกิจทั่วประเทศ จึงทำให้ตำรวจเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง

ซึ่งสรุปผลการศึกษาว่า ตำรวจและการเมืองไทย มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกื้อกูลกัน โดยนักการเมือง ต้องการใช้กิจการตำรวจ สนับสนุนอำนาจทางการเมืองให้แก่ฝ่ายตน และใช้กิจการตำรวจ เป็นแหล่งปูนบำเหน็จบุคคลที่ให้การสนับสนุนตน ในขณะที่เดียวกับตำรวจ ที่ต้องการตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง ต้องการอาศัยอำนาจจากนักการเมือง สร้างความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ต้องการได้รับการแบ่งสรรงบประมาณจากการเมือง

⁶⁸ สิริวุฒิ หงษ์พานิช , ตำรวจกับการเมืองไทย , อ่างแล้ว



นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ พันธุ์ศักดิ์ ศาสนอนันต์⁶⁹ ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ของ การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ พบว่าการเมืองได้เข้าแทรกแซงการบริหารงานภายใน กรมตำรวจ โดยนักการเมืองได้พยายามเข้ามามีบทบาทมีอำนาจ อิทธิพล ในการแต่งตั้งโยกย้าย บุคลากรในกรมตำรวจ และพยายามชี้นำการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ ของกรมตำรวจบางส่วน และ ในขณะเดียวกันนั้น ข้าราชการตำรวจก็ได้พยายามเข้าสู่วงการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยได้เข้าสู่ อำนาจนิติบัญญัติ , บริหาร โดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการ ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี หรือตำแหน่งในการบริหารงานระดับรัฐบาล เพื่อเข้ามีส่วนร่วมใน การกำหนดนโยบายในระดับชาติ ย่อมส่งผลกระทบต่อกรมตำรวจโดยทางอ้อม

สรุป

จากแนวความคิดและผลการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถที่จะสรุปเป็นแนวทางในการศึกษาได้ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และเกี่ยวข้องกับการเมืองการ ปกครองโดยตรง * ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน และ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ชุมชน ดูแลความ เรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดูแลด้านทุกข์สุขและสวัสดิการของประชาชน อีกทั้งยังรับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น จัดเป็นกระทรวงที่มีบทบาทโดยตรงกับ ประชาชนและเกี่ยวข้องกับการเมืองมากที่สุด หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ก็จะพบว่า กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่มีประวัติอันยาวนาน มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และ มีบทบาทสำคัญในการเมืองทุกยุคทุกสมัย เพราะเหตุที่กระทรวงนี้ ควบคุมกำลังข้าราชการที่ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองจำนวนมาก และมีหน่วยราชการครอบคลุม ทั่วทุกพื้นที่ในประเทศ อีกทั้งยังมีกฎหมายจำนวนมากหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการในกระทรวงนี้ ประกอบ กับการที่โครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างสมบูรณ์ ในการ ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นหลักแห่งบูรณาการของรัฐได้

⁶⁹ พันธุ์ศักดิ์ ศาสนอนันต์ (ร.ต.อ.) , การเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ : ศึกษาเฉพาะ กรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2531.

* รายละเอียดศึกษาได้จากบทที่ 3 , หน้า 60.

โดยสายใยของการปกครองกระทรวงนี้ มีข้อเด่นคือ การรวมเอาข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองไว้ภายในกระทรวงนี้ ก็คือ ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาควบคุมโดยกระทรวง ๆ นี้ อีกทั้งข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (ที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย) นั้น มีอำนาจในการกำกับดูแลข้าราชการในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ อีกด้วย โดยถือกันว่าเป็นหัวหน้าข้าราชการในจังหวัดนั้น ๆ ในแง่นี้กระทรวงมหาดไทยจึงถือว่าเป็น กระทรวงที่ควบคุมดูแลข้าราชการในต่างจังหวัดไว้เกือบทั้งสิ้น ดังเช่นมีคำกล่าวกันว่า “ จนกระทั่งบัดนี้ยังคงมีกรมหนึ่ง ที่มีอิทธิพลครอบคลุมไปทั่วราชอาณาจักร ที่ยังคงใช้ชื่อว่า กรมการปกครอง ”⁷⁰ แม้ผลที่เกิดขึ้นจะไม่เหมือนกับกองทัพที่มีกำลังทหาร แต่ก็สามารถที่จะบันดาลสิ่งต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้มากมาย อีกทั้งยังมีอำนาจในการต่อรองอย่างมหาศาล ซึ่งเราจะเห็นได้จากว่าประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาว่าผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกสรรเป็นพิเศษ และเป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีให้ความไว้วางใจ กระทรวงมหาดไทยจึงจัดเป็นกระทรวงที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ ซึ่งมีอำนาจต่อรองในระบบการเมืองและโดยหน้าที่ภารกิจของกระทรวง ๆ นี้ นั้น สามารถสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าได้หรือในทางตรงกันข้ามอาจจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศชาติได้เช่นกัน

ในอดีตกาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งก็คือ มีลักษณะที่ครอบงำการเมืองการปกครอง เพราะเหตุที่กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่อันเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมือง และมีสายใยของหน่วยราชการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการเมืองและการปกครอง มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ปกครองในระดับต่าง ๆ ในอดีตเมื่อครั้งที่ กฎหมายห้ามการมีพรรคการเมือง และห้ามการชุมนุมทางการเมืองนั้น อันเป็นช่วงที่ระบบราชการนั้น ทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นพรรคการเมืองเสียเอง เพราะทำหน้าที่ในด้านการริเริ่มและกำหนดนโยบายต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นกลไกที่สำคัญในการเลือกสรร ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ซึ่งมักจะมาจากข้าราชการประจำทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

⁷⁰ ทินพันธุ์ นาคะตะ . การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ , หน้า 13.

ตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายคณะรัฐมนตรี⁷¹ ข้าราชการล้วนแต่มีบทบาทในการวางตัว คัดเลือก และเลือกสรรทั้งสิ้น กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง จึงเป็นกระทรวงที่มีบทบาทและอิทธิพลในเรื่องนี้มากที่สุด นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมีอิทธิพลครอบคลุมไปทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครองและกรมตำรวจ ซึ่งมีหน่วยราชการครอบคลุมไปทั่วราชอาณาจักร แทรกซึมอยู่ทั่วทุกอำเภอ และจังหวัด ในประเทศไทย ซึ่งมักจะถือกันว่าการเมืองการปกครอง จะต้องเป็นเรื่องของกลุ่มข้าราชการ จะต้องกระทำโดยกลุ่มข้าราชการไม่มีแนวความคิดที่จะให้ประชาชนมาเป็นผู้ควบคุม หรือตรวจสอบการปฏิบัติงาน

ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจนั้น เป็นจักรกลที่สำคัญยิ่งในกระทรวงนี้ เพราะข้าราชการทั้งสองฝ่ายนั้น เป็นข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับ การเมืองการปกครอง , การดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน กับมีหน้าที่ในการดูแลความสงบสุขและความเรียบร้อย ของประชาชน มีอำนาจในการให้คุณและโทษต่อประชาชน กระทรวงนี้ จะมีความสำคัญน้อยลงไปในพื้นที่ หากขาดการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้ บทบาทของข้าราชการที่กล่าวถึง ในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้นั้น เมื่อพิจารณารวมกับสังคมไทยที่มีมรดกตกทอด จากอิทธิพลการปกครองในอดีต ที่ประชาชนเคยชินกับการเป็นไพร่ , อิทธิพลทางศาสนา , วัฒนธรรมในเรื่อง การเคารพ ระหว่างผู้น้อยและผู้ใหญ่ , ระบบอุปถัมภ์ , ระบบเจ้านายและลูกน้อง ฯลฯ ซึ่งปลูกฝังอยู่ในความรู้สึกนึกคิด และอุดมการณ์ของประชาชนแล้ว ข้าราชการในหน่วยงานทั้งสอง จึงจัดเป็นข้าราชการที่มี อำนาจ และมีอิทธิพลอย่างยิ่งในสังคมไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน

ในการศึกษาถึง บทบาทของและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อสังคมไทยนั้น จะต้องศึกษาถึงบทบาทของข้าราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ให้อำนาจหน้าที่ไว้ รวมทั้งรูปแบบการใช้อำนาจ ทักษะคิดและค่านิยมของตัวข้าราชการ ซึ่งจะต้องพิจารณารวมกับขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ค่านิยมต่าง ๆ ที่ปลูกฝังอยู่ในความรู้สึกนึกคิดและอุดมการณ์ของประชาชน และเชื่อมโยงหาความสัมพันธ์ของอิทธิพลที่

71

Likhit Dhiravegin , *The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern* , (Bangkok : Wacharin ,2521) , pp.185.

เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเพื่อชี้ให้เห็นว่า อิทธิพลที่เกิดขึ้นจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทย ในลักษณะต่างๆ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดและชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอิทธิพลที่เกิดขึ้นต่อไป.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย